

MARCIN ŁYSKO

PRACE NAD KODYFIKACJĄ
MATERIALNEGO
PRAWA WYKROCZEŃ
W POLSCE LUDOWEJ
(1960-1971)



Temida2

Białystok 2016

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–87–2

Książka powstała w ramach projektu badawczego Nr NN110189540 zatytułowanego „Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej (1951-1971)”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Recenzent: *Andrzej Sakowicz*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Problemy badawcze i stan badań.....	11
-------------------------------------	----

CZĘŚĆ I

PRACE NAD KODYFIKACJĄ MATERIALNEGO PRAWA WYKROCZEŃ W LATACH 1960-1963

Rozdział I

Przesłanki wszczęcia prac kodyfikacyjnych

1. System materialnego prawa wykroczeń Polski Ludowej u schyłku lat pięćdziesiątych.....	25
2. Prawo o wykroczeniach.....	26
3. Prawo wykroczeń w początkach Polski Ludowej.....	33
4. Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym	35
5. Reforma prawa karno-administracyjnego z grudnia 1958 r.....	42
6. Dezaktualizacja części szczególnej prawa o wykroczeniach.....	48

Rozdział II

Problemy pierwszej fazy prac kodyfikacyjnych

1. Organizacja prac kodyfikacyjnych	53
2. Kwestia definicji wykroczenia	56
3. Podmiot wykroczenia	57
4. Przesłanki odpowiedzialności karno-administracyjnej	58
5. Katalog kar przyszłej kodyfikacji.....	60
6. Zasady wymiaru kary	63
7. Przedawnienie i zatarcie skazania	65
8. Zbieg przepisów i zbieg wykroczeń	66
9. Założenia prac nad częścią szczególną przyszłej kodyfikacji	68

Rozdział III

Projekt prawa o wykroczeniach z 1961 r.

1. Podstawowe założenia projektu.....	75
2. Instytucje części ogólnej projektu	78
3. Struktura części szczególnej projektu	82

Rozdział IV

Publiczna dyskusja nad częścią ogólną projektu prawa o wykroczeniach z 1961 r.

1. Przebieg dyskusji nad projektem.....	89
2. Problem uchwalenia prawa o wykroczeniach przed kodeksem karnym	90
3. Kwestia samodzielnego charakteru części ogólnej prawa o wykroczeniach	94
4. Kontrowersje wokół definicji wykroczenia.....	96
5. Problem katalogu kar.....	103
6. Kwestia odpowiedzialności nieletnich.....	107

Rozdział V

Część szczególna projektu prawa o wykroczeniach z 1961 r. w ocenie uczestników dyskusji publicznej

1. Zakres prac kodyfikacyjnych	109
2. Zagadnienie selekcji wykroczeń z ustaw szczególnych	110
3. Problem traktowania jako wykroczeń niektórych występów przeciwko mieniu	114
4. Kontrowersje wokół karalności prostytucji	122

Rozdział VI

Prace kodyfikacyjne w latach 1962-1963

1. Projekt prawa o wykroczeniach z 1962 r.	129
2. Projekt prawa o wykroczeniach z 1963 r.	131
3. Wstrzymanie prac kodyfikacyjnych	133

PRACE NAD KODEKSEM WYKROCZEŃ (1967-1971)

Rozdział VII

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu

1. Założenia operacji przekazania	141
2. Wykroczenia powstałe z przekształcenia dotychczasowych występów	142
3. Zasady odpowiedzialności za wykroczenia przekazane	147
4. Nowe rozwiązania wprowadzone do systemu prawa wykroczeń	147

Rozdział VIII

Projekt prawa o wykroczeniach z 1967 r.

1. Wznowienie prac kodyfikacyjnych	153
2. Problemy drugiej fazy prac kodyfikacyjnych	156
3. Struktura projektu prawa o wykroczeniach z 1967 r.	159
4. Zasady odpowiedzialności karno-administracyjnej	160
5. Katalog kar zasadniczych	163
6. Kary dodatkowe	165
7. Zasady wymiaru kary	167
8. Instytucje służące indywidualizacji orzecznictwa	168
9. Struktura części szczególnej projektu	170
10. Wykroczenia przejęte z ustaw szczególnych	172
11. Nowe stany faktyczne wykroczeń	177
12. Realizacja idei depenalizacji w projekcie	178

Rozdział IX

**Dyskusja środowiskowa nad częścią ogólną projektu
prawa o wykroczeniach z 1967 r.**

1. Przebieg dyskusji środowiskowej	181
2. Problem definicji wykroczenia	182

3. Przesłanki odpowiedzialności za wykroczenie	184
4. Zbieg wykroczenia z przestępstwem	186
5. Zasady wymiaru kary aresztu	187
6. Wprowadzenie kary ograniczenia wolności	189
7. Kontrowersje wokół kary nagany	192
8. System kar dodatkowych	193
9. Kwestia przedawnienia i zatarcia skazania	196

Rozdział X

Część szczególna projektu prawa o wykroczeniach z 1967 r. w ocenie uczestników dyskusji środowiskowej

1. Problem zakresu przedmiotowego części szczególnej projektu	199
2. Krytyczna ocena niektórych sankcji	201
3. Krytyka nadmiernej penalizacji	203
4. Problem karalności prostytutki	204
5. Kwestia subsydiarnego charakteru odpowiedzialności karno-administracyjnej	206
6. Ocena nowych stanów faktycznych wykroczeń	208
7. Problem karalności form stadialnych i zjawiskowych niektórych wykroczeń ..	211

Rozdział XI

Projekt prawa o wykroczeniach z 1968 r. w ocenie kierownictwa MSW

1. Wstępna ocena projektu z 1968 r. przez uczestników konferencji u wiceministra Świątały	215
2. Autopoprawki Kolegium MSW do części ogólnej projektu z 1968 r.	218
3. Uwagi Kolegium MSW do części szczególnej projektu z 1968 r.	222
4. Projekt z 1968 r. w ocenie połączonych kolegów MSW i Ministerstwa Sprawiedliwości	224
5. Kontrowersje wokół terminu wejścia w życie prawa o wykroczeniach	227

Rozdział XII

Ostateczna wersja projektu prawa o wykroczeniach

1. Ogólna charakterystyka projektu.....	231
2. Zasady odpowiedzialności za wykroczenie	231
3. Katalog kar zasadniczych	234
4. Kary dodatkowe.....	237
5. Zasady wymiaru kary	238
6. Instytucje przejęte z ustawy o przekazaniu	239
7. Przedawnienie i zatarcie skazania.....	240
8. Rozwiązania służące zwalczaniu negatywnych zjawisk społecznych	241
9. Podstawowe założenia części szczególnej projektu.....	243
10. Struktura części szczególnej projektu	245

Rozdział XIII

Dyskusja społeczna nad projektem prawa o wykroczeniach z 1970 r.

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy Prawo o wykroczeniach.....	255
2. Przebieg dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r	260
3. Społeczna ocena projektu.....	261
4. Dyskusja na łamach prasy	267
5. Uwagi hierarchów Kościoła katolickiego	272
6. Projekt oczami prasy katolickiej	275
7. Dyskusja w środowisku prawniczym.....	278
8. Projekt w ocenie przedstawicieli nauki	283

Rozdział XIV

Prace nad projektem kodeksu wykroczeń w Sejmie

1. Projekt z 1970 r. w ocenie podkomisji sejmowej.....	289
2. Projekt ustawy Kodeks wykroczeń	290
3. Dyskusja sejmowa nad projektem ustawy Kodeks wykroczeń	296

Spis treści

Zakończenie	301
Summary	325
Bibliografia	329
Wykaz skrótów.....	348

PROBLEMY BADAWCZE I STAN BADAŃ

Książka porusza problematykę prowadzonych w okresie gomułkowskim (lata 1960-1963 i 1967-1971) prac kodyfikacyjnych w obszarze materialnego prawa wykroczeń. Zwieńczeniem tych prac było uchwalenie kodeksu wykroczeń¹ (kw.), który pomimo upadku systemu komunistycznego po dzień dzisiejszy stanowi trzon systemu materialnego prawa wykroczeń. Wprawdzie w ramach procesu transformacji ustrojowej kw. był wielokrotnie nowelizowany, lecz jedynie nowelizacji z 1998 r. można przypisać charakter kompleksowy². Jej celem było dostosowanie instytucji części ogólnej prawa wykroczeń do rozwiązań przewidzianych w nowym kodeksie karnym³, gdyż obecnie prawo wykroczeń jest postrzegane jako część składowa szeroko pojmowanego prawa karnego⁴. W kształcie nadanym przez kodyfikację z 1971 r. prawo wykroczeń stanowi naturalne przedłużenie i dopełnienie prawa karnego dotyczącego przestępstw, z którym jest ściśle powiązane⁵.

Powszechnie akceptowanemu przez doktrynę pogładowi jeszcze na początku lat sześćdziesiątych przeciwstawiano powstałą w apogeum polskiego stalinizmu koncepcję postrzegania prawa wykroczeń jako szczególnego działu prawa administracyjnego. Dopiero prowadzone w okresie gomułkowskim prace kodyfikacyjne przyniosły definitywne rozstrzygnięcie sporu wokół miejsca prawa wykroczeń w systemie prawa Polski Ludowej. Skodyfikowaniu materialnego prawa wykroczeń towarzyszyło bowiem jego wyodrębnienie w autonomiczną gałąź prawa karnego. Poszczególne instytucje części ogólnej kw. zostały stworzone na podobieństwo rozwiązań odnoszących się do przestępstw przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki wykroczeń jako drobnych czynów karalnych. Samodzielność prawa wykroczeń

1 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 114).

2 Przeprowadzona 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717).

3 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553).

4 Prawo wykroczeń nie jest prawem karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż nie stosuje się do niego przepisów kodeksu karnego. Stanowi natomiast część składową prawa karnego w szerszym tego słowa znaczeniu, czyli prawa obejmującego wszystkie rodzaje czynów karalnych, w tym także wykroczenia. System prawa karnego, t. I, A. Marek (red.), Warszawa 2010, s. 42.

5 A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 2012, s. 2.

podkreśla kompleksowy sposób ujęcia przepisów tworzących część ogólną kodyfikacji z 1971 r., która w przeciwieństwie do przedwojennego prawa o wykroczeniach⁶ (p.o.w.) nie operuje techniką odesłań do regulacji kodeksu karnego⁷.

Wobec przyjęcia jako cezury czasowej rozważań poświęconych pracom nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń lat 1960-1971 w rozprawie pominęto kwestie związane z opublikowaną w 1957 r. roboczą wersją projektu Prawa karno-administracyjnego⁸. Podjętej z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) próbie stworzenia kompleksowej kodyfikacji obejmującej zarówno przepisy materialne jak i procesowe poświęciłem odrębny artykuł⁹. Poczynione w nim ustalenia pozwalają na sformułowanie tezy o znikomym znaczeniu projektu Prawa karno-administracyjnego jako punktu wyjścia oficjalnie zainaugurowanych w 1960 r. prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń. Projekt ten został odrzucony przez prowadzące politykę rządów „twardej” ręki władze gomułkowskie jako stojący w sprzeczności z założeniami nowej polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Najważniejszym z nich było stosowanie surowej represji wobec sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim oraz czynów popełnionych pod wpływem alkoholu¹⁰, podczas gdy zbyt „liberalny” w opinii czynników oficjalnych projekt nie przewidywał kary aresztu z jakiegokolwiek postaci¹¹. W związku z tym zamierzam ograniczyć się do prezentacji tych rozwiązań projektu Prawa karno-administracyjnego, które posłużyły twórcom opublikowanych na początku lat sześćdziesiątych projektów prawa o wykroczeniach jako materiał o charakterze prawno-porównawczym. Z racji skupienia uwagi na problematyce kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń Polski Ludowej w książce jedynie zasygnalizowano najważniejsze kwestie wynikłe podczas prowadzonych równoległe prac nad skodyfikowaniem przepisów procesowych i ustrojowych. Przyniosły one efekt w postaci uchwalenia kodeksu po-

6 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 572).

7 A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1987, s. 30-31.

8 Prawo karno-administracyjne. Projekt 1957. Przygotowany przez Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, sygn. akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, nr teczek 25020 (IPN BU MSW II 25020).

9 M. Łysko, *Początki prac nad kodyfikacją prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, MHI 2011, t. X, s. 217-243.

10 Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6643, s. 71.

11 W myśl art. 15 projektu system kar zasadniczych tworzyły upomnienie, grzywna oraz nagana publiczna. Maksymalna wysokość kary grzywny wynosiła 3000 złotych, podczas gdy obowiązujące p.o.w. ustanawiało górny pułap tej kary na poziomie 4500 złotych. Jednak zdecydowana większość stanów faktycznych wykroczeń ujętych w części szczególnej projektu była zagrożona grzywną w wysokości do 1000 złotych. Wobec całkowitej rezygnacji z kar o charakterze izolacyjnym projekt przewidywał możliwość odpracowania grzywny przez osoby znajdujące się w ciężkiej sytuacji majątkowej. Grzywny orzeczone wobec pozostałych ukaranych miały być wykonywane w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Założenia projektu Prawa karno-administracyjnego, IPN BU MSW II 4, s. 265.

stępowania w sprawach o wykroczenia(kpsw.)¹² oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń¹³, które utraciły moc obowiązującą w wyniku przeprowadzonej w 2001 r. kompleksowej reformy modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia¹⁴.

Próba rzetelnej oceny przebiegu prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń oraz ich wpływu na rozwój tej gałęzi szeroko pojmowanego prawa karnego nie została dotychczas podjęta. Licznych opracowań doczekał się jedynie kw., którego wejście w życie stanowiło ważny impuls dla powstania i rozwoju prawa wykroczeń jako osobnej dyscypliny nauk prawnych. Koncentrując się na analizie dogmatycznej poszczególnych rozwiązań kodeksu oraz tworzeniu na potrzeby praktyki obszernych komentarzy, przedstawiciele doktryny w sposób zdawkowy potraktowali historię jego powstania. Z reguły poprzestawali na syntetycznej analizie aktów prawnych wyznaczających kolejne etapy rozwoju polskiego prawa wykroczeń po II wojnie światowej, a przebiegowi prac kodyfikacyjnych poświęcali krótkie wzmianki. Jako pierwszy dokonał tego J. Skupiński¹⁵, który w pochodzącym z 1974 r. opracowaniu o charakterze systemowym nie tylko wskazał poszczególne etapy prac nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń Polski Ludowej, lecz także wymienił stworzone w wyniku tych prac projekty. Informacje podane przez Skupińskiego okazały się przydatne podczas zbierania materiałów na potrzeby niniejszej książki, gdyż autor ten uwzględnił projekty o charakterze roboczym, które nie zostały ogłoszone drukiem. W sposób ogólnikowy przebieg prac kodyfikacyjnych przedstawił A. Marek, autor pochodzącego z 1987 r. i wielokrotnie wznawianego podręcznika akademickiego do prawa wykroczeń¹⁶. Obszerny rozdział historyczny tego podręcznika zawiera wskazanie podstawowych problemów wynikłych w trakcie prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń. Do problematyki tej w sposób pośredni nawiązują wydane po przełomie 1989 r. opracowania o charakterze monograficznym autorstwa J. Szumskiego¹⁷ i J. Jakubowskiej-Hary¹⁸. W pochodzącym z 1995 r. dziele J. Szumski przedstawił zarówno w ujęciu historycznym, jak i pod kątem analizy aktualnego stanu prawnego kwestie związane z ewolucją systemu środków penalnych w polskim prawie wykroczeń. Koncentrując uwagę

12 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 116).

13 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 117).

14 Przeprowadzona w związku z uchwaleniem nowego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Dz.U. Nr 106, poz. 1148). Nowy kodeks z dniem 17 października 2001 r. poddał orzecznictwo w sprawach o wykroczenia właściwości sądów rejonowych. S. Stachowiak, *Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia*, w: *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa Profesora Aleksandra Tobisa*, Poznań 2004, s. 218-220.

15 J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974.

16 A. Marek, *Polskie prawo...*

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

18 J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*, Warszawa 2004.

na prezentacji rozwiązań ustawowych i praktycznej strony funkcjonowania orzecznictwa, autor niejako przy okazji poruszył niektóre problemy wynikłe podczas prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń Polski Ludowej. Dla potrzeb niniejszej książki istotne znaczenie posiada analiza praktyki stosowania środków penalnych, która została przeprowadzona z uwzględnieniem zachodzących w okresie gomułkowskim zmian w nasileniu intensywności penalizacji. Podczas prac kodyfikacyjnych poszukiwano optymalnej koncepcji ukształtowania systemu środków penalnych, czyli sposobów reakcji wobec sprawcy wykroczenia, w następstwie stwierdzenia popełnienia przezeń czynu zabronionego¹⁹. Tworzone rozwiązania miały uwzględniać doświadczenia wyniesione z dotychczasowej praktyki orzecznictwa oraz aktualne założenia polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Zostały one przedstawione przez J. Szumskiego z uwzględnieniem toczącej się wśród przedstawicieli doktryny dyskusji w przedmiocie katalogu kar przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń.

W przeciwieństwie do uwzględniającej w sposób kompleksowy problematykę środków penalnych w polskim prawie wykroczeń monografię J. Szumskiego, wydana w 2004 r. książka J. Jakubowskiej-Hary ogranicza się do kwestii związanych z modelem ustawowym i praktyką stosowania kary grzywny. Zawarte w niej informacje pozwalają lepiej zrozumieć atmosferę towarzyszącą dyskusji o roli grzywny w systemie kar zasadniczych przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Z punktu widzenia autorów powyższych monografii uwzględnienie wątków historycznoprawnych służy przede wszystkim ocenie współczesnego stanu prawnego z perspektywy historycznej. Jako tło historyczne dla przeprowadzenia analizy dogmatycznej poszczególnych instytucji kw. przyjęto rozwiązania aktów prawnych obowiązujących przed wejściem w życie kodeksu oraz doświadczenia wynikłe na gruncie ich praktycznego stosowania. Przedstawiciele współczesnej nauki prawa wykroczeń nie wykazują bowiem większego zainteresowania problematyką prac prowadzących do skodyfikowania tej gałęzi prawa w okresie Polski Ludowej. Została ona pozostawiona do zbadania przez historyków prawa, których wzrastające zainteresowanie prawem okresu komunistycznego przynosi owoc w postaci ukazujących się w ostatnich latach opracowań monograficznych. Spośród nich wyróżnia się poświęcona unifikacji i kodyfikacji prawa rodzinnego w Polsce Ludowej książka habilitacyjna P. Fiedorczyka²⁰, która została wysoko oceniona nie tylko przez środowisko historycznoprawne. Pozostałe gałęzie prawa cywilnego oraz procedura cywilna są przedmiotem badań prowadzonych przez historyków prawa reprezentujących różne ośrodki akademickie, a ich efekty powinny być

19 J. Szumski, O przedmiocie i zakresie pojęcia polityki kryminalnej, PiP 1979, nr 6, s. 99.

20 P. Fiedorczyk, Unifikacja i kodyfikacja prawa rodzinnego w Polsce (1945-1964), Białystok 2014.

widoczne w najbliższych latach²¹. Dużej aktywności w obszarze prawa cywilnego towarzyszy wzrastające zainteresowanie problematyką kodyfikacji prawa karnego Polski Ludowej²², podczas gdy prawo wykroczeń pozostaje obszarem dotychczas nie zbadanym przez historyków prawa. Proces rozwoju polskiego prawa wykroczeń w okresie powojennym w sposób ogólnikowy przedstawił jedynie A. Lityński, autor popularnego podręcznika akademickiego *Historia prawa Polski Ludowej*²³. Na końcu obszernego rozdziału traktującego o prawie karnym zamieszczono fragment przedstawiający kluczowe dla rozwoju prawa wykroczeń akty prawne, wraz z krótką wzmianką o przebiegu prac kodyfikacyjnych.

Istniejącą w tej dziedzinie lukę częściowo wypełniły moje artykuły. Poddano w nich analizie funkcjonujący w Polsce Ludowej model rozstrzygania spraw o wykroczenia²⁴ oraz przedstawiono praktykę funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego (orzecznictwo k-a) w okresie stalinowskim i epoce gomułkowskiej²⁵. Dopełnieniem prowadzonych przeze mnie badań jest podjęta na łamach niniejszej książki próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o znacznie pro-

- 21 M.in. dzieje prawa spadkowego w okresie Polski Ludowej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prac kodyfikacyjnych w tej dziedzinie prawa cywilnego, są przedmiotem badań prowadzonych przez A. Moszyńską z Wydziału Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Częstkowe rezultaty tych badań przedstawiła w artykule Polityczne uwarunkowania prawa spadkowego. *Prace nad zmianami w prawie spadkowym w latach 1947-1964*, MHI 2013, t. XII, s. 239-257.
- 22 Świadczy o tym chociażby fakt uwzględnienia problematyki kodyfikacji prawa karnego przez D. Maksimiuk w obronionej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w kwietniu 2012 r., aczkolwiek jeszcze niewydanej drukiem, rozprawie doktorskiej pt. *Rok 1956 w Polsce: sądy, prokuratury, prawo karne*. Autorka poddała analizie opublikowany w 1956 r. projekt kodeksu karnego Polski Ludowej, opisała także przebieg toczącej się w środowisku prawniczym dyskusji nad tym projektem. Poruszyła również kwestie związane z założeniami prac nad nowym kodeksem karnym, które prowadziła powołana do życia na fali wydarzeń 1956 r. Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości.
- 23 A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 178-181.
- 24 M. Lysko, Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej, MHI 2008, t. VI, s. 143-168; System kar w prawie wykroczeń Polski Ludowej, w: *Culpa et poena – z dziejów prawa karnego*, M. Mikula (red.) Kraków 2009, s. 307-326; Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952-1956), CPH 2012, Tom LXIV, z. 2, s. 249-275; Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, w: *Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej*, A. Gaca (red.), Toruń 2013, s. 315-344; Środki zaskarżania orzeczeń karno-administracyjnych w Polsce Ludowej, w: *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, D. Gil (red.), Stalowa Wola 2013, s. 359-374; Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, w: *Dzieje biurokracji*, t. V, cz. II. Lublin – Toruń – Wrocław 2013, s. 651-676; Zasady obsady personalnej kolegiów karno-administracyjnych Polski Ludowej, MHI 2013, t. XII, s. 321-349; Reforma prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej z 1958 r., „Z Dziejów Prawa” 2014, t. 7, s. 211-242; Obwiniony jako uczestnik postępowania w sprawach o wykroczenia – wczoraj i dziś, w: *Role uczestników postępowania sądowych – wczoraj, dziś, jutro*, D. Gil (red.), Lublin 2015, s. 199-214.
- 25 Kolegia karno-administracyjne w walce z Kościołem katolickim w Polsce (1956-1970), CPH 2007, T. LIX, z. 1, s. 129-152; Zbiórki publiczne na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego w świetle polityki wyznaniowej władz okresu gomułkowskiego, MHI 2007, t. V, s. 157-173; Problem chuligaństwa w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej (1952-1989), CPH 2008, t. LX, z. 2, s. 179-202; Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej, MHI 2009, t. VIII, s. 189-222; Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z alkoholizmem w okresie gomułkowskim, „Z Dziejów Prawa” 2011, t. 4, s. 249-279; Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.4, s. 277-305; Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego okresu gomułkowskiego, MHI 2012, t. XI, s. 315-349; Polityczne uwarunkowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. XVII, s. 211-232.

wadzonych w okresie gomułkowskim prac kodyfikacyjnych dla rozwoju polskiego prawa wykroczeń. Przyjęta hipoteza badawcza zakłada stworzenie w wyniku prac kodyfikacyjnych nowatorskiego modelu prawa wykroczeń, który umiejętnie łączył rozwiązania o charakterze typowo represyjnym z socjalistyczną koncepcją oddziaływania wychowawczego wobec sprawców wykroczeń. Kolejna z hipotez podkreśla kluczową rolę prac kodyfikacyjnych w procesie kształtowania się prawa wykroczeń jako samodzielnej gałęzi szeroko pojmowanego prawa karnego.

Wyznaczone cele badawcze zamierzam osiągnąć w drodze analizy rozwiązań opracowanych w latach sześćdziesiątych projektów, które stanowiły kolejne kroki na drodze ku stworzeniu kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń z 1971 r. Poszczególne projekty zostały poddane dyskusji środowiskowej z udziałem teoretyków prawa karnego i administracyjnego oraz środowiska prawniczego. Opublikowany w 1961 r. projekt prawa o wykroczeniach był przedmiotem dyskusji publicznej prowadzonej przy wykorzystaniu ogólnopolskich tytułów prasy codziennej. Zdecydowanie najszerzy zasięg miała zainicjowana przez czynniki oficjalne w 1970 r. dyskusja społeczna nad rządowym projektem ustawy Prawo o wykroczeniach, której założeniem było poddanie pod osąd opinii publicznej podstawowych założeń przyszłej kodyfikacji²⁶. Trudno sobie wyobrazić proces tworzenia prawa w okresie komunistycznym bez ingerencji czynników politycznych, stąd wyczerpująca analiza przebiegu prac kodyfikacyjnych wymaga uwzględnienia stanowiska władz partyjnych oraz kierownictwa MSW. W strukturach tego resortu funkcjonowały komisje powołane w celu opracowania projektu prawa o wykroczeniach, a jego Kolegium podejmowało ostateczne decyzje w sprawie dalszych losów projektów i kształtu przewidzianych w nich rozwiązań.

Przechodząc do omówienia poruszonych w książce problemów badawczych, na pierwszym miejscu należałoby umieścić fundamentalną kwestię miejsca prawa wykroczeń w systemie prawa Polski Ludowej. Podczas prowadzonych w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych prac kodyfikacyjnych ścierały się dwie koncepcje, z których pierwsza zakładała przynależność prawa wykroczeń do systemu prawa administracyjnego. Fakt wstrzymania w 1963 r. prac kodyfikacyjnych w oczekiwaniu na opracowanie ostatecznej wersji projektu kodeksu karnego Polski Ludowej zdawał się przechylić szalę na korzyść zwolenników koncepcji lokującej prawo wykroczeń w obszarze prawa karnego. Do zacieśnienia więzów łączących prawo wykroczeń z prawem karnym wydatnie przyczyniła się przeprowadzona na mocy tzw. ustawy o przekazaniu²⁷ operacja przeniesienia na grunt prawa wykroczeń szeregu instytucji części ogólnej prawa karnego. Pomimo to pierwszy z projektów opubli-

26 M. Grendys, Wzrost społecznej dyskusji, ZKA 1970, nr 4-5, s. 7-11.

27 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149).

kowanych po wznowieniu w 1967 r. prac kodyfikacyjnych nie do końca realizował koncepcję wyrażoną w ustawie o przekazaniu, gdyż zawarta w nim definicja wykroczenia zawierała elementy o charakterze typowo administracyjnym. Ostra krytyka ze strony środowiska prawniczego skutkowałą przyjęciem w kolejnych projektach koncepcji wykroczenia jako czynu różniącego się od przestępstw jedynie wysokością zagrożenia karnego. Formalnemu odgraniczeniu tych dwóch kategorii czynów karalnych towarzyszyło wprowadzenie wspólnego dla wykroczeń i przestępstw kryterium materialnego w postaci stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu. Przyjęta przez twórców kodyfikacji z 1971 r. definicja wykroczenia rozstrzygała długoletni spór teoretyków prawa wokół istoty wykroczenia oraz jego relacji względem przestępstwa. Została bowiem sformułowana z uwzględnieniem przeprowadzonego na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. (kk. z 1969 r.)²⁸ definitywnego rozdziału wykroczeń od przestępstw²⁹. Uchwaleniu kw. nie towarzyszyło natomiast jednoznaczne określenie miejsca prawa wykroczeń w systemie prawa Polski Ludowej. Wprawdzie twórcy kodeksu podkreślali, iż w sensie społecznym prawo wykroczeń stanowi dopełnienie i naturalne przedłużenie prawa karnego, lecz zarazem wskazywali na jego liczne powiązania z prawem administracyjnym³⁰. Tym samym wychodzili naprzeciw oczekiwaniom resortu spraw wewnętrznych, który przez cały okres Polski Ludowej traktował prawo wykroczeń w kategoriach instrumentu służącego ochronie porządku publicznego i umacnianiu dyscypliny społecznej³¹.

Kolejny problem badawczy stanowi zagadnienie wpływu przedstawicieli nauki na przebieg prac kodyfikacyjnych³², gdyż generalnie teoretycy prawa pozostawali w opozycji wobec popieranej przez MSW „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń. Doktryna zdecydowanie opowiadała się za oparciem kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń na odpowiednio zmodyfikowanych rozwiązaniach części ogólnej kodeksu karnego. Główną rolę w opracowaniu podstaw teoretycznych systemu prawa wykroczeń Polski Ludowej odegrali przedstawiciele nauki prawa karnego. Z racji posiadanej wiedzy cieszyli się na tyle dużym autorytetem, iż zasiadając w składzie komisji opracowujących poszczególne projekty, potrafili przeformułować swoje poglądy nawet wbrew stanowisku członków delegowanych przez ministra spraw wewnętrznych. Uczestnicząc w dyskusjach nad poszczególnymi projektami oraz debacie społecznej nad opublikowaną w 1970 r. ostateczną wersją

28 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94).

29 Z. Siwik, *Prawo o wykroczeniach*, Wrocław 1980, s. 28.

30 *Prawo o wykroczeniach*. Projekt, Warszawa 1970, s. 65-66.

31 Świadczy o tym chociażby fakt, iż poświęcony uchwaleniu w dniu 20 maja 1971 r. ustaw tworzących kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń numer kwartalnika „Zagadnienia Karno-Administracyjne” otwierał artykuł pt. *Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem ochrony porządku publicznego i dyscypliny społecznej*, ZKA 1971, nr 3, s. 1.

32 Ogólny zarys tej problematyki przedstawiłem w artykule *Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, CPH 2015, t. LXVII, z. 1, s. 129-166.

projektu przyszłej kodyfikacji, teoretycy prawa wysuwali szereg uwag, często o zabarwieniu krytycznym. Prezentując ich stanowisko wobec podstawowych problemów prac kodyfikacyjnych, zamierzam pokusić się o ustalenie, czy głoszone przed ponad 40 laty opinie można odnieść do wysuwanych obecnie postulatów *de lege ferenda* w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Kwestia oceny znaczenia prac kodyfikacyjnych dla pobudzenia zainteresowania środowiska naukowego problematyką prawa wykroczeń ma znaczenie nie tylko w aspekcie historycznym. Z uwagi na fakt obowiązywania po dzień dzisiejszy kodyfikacji z 1971 r. nie wszystkie formułowane pod jej adresem krytyczne uwagi straciły na aktualności, a obecna nauka chętnie korzysta z dorobku teoretyków okresu Polski Ludowej.

Wspomniana dyskusja społeczna nad ogłoszoną drukiem w 1970 r. końcową wersją projektu prawa o wykroczeniach rodzi pytanie o zakres udziału opinii publicznej w pracach kodyfikacyjnych. Początkowo tego rodzaju dyskusja nie była w ogóle przewidziana z uwagi na planowane wprowadzenie w życie nowego prawa o wykroczeniach niemal równoległe z obowiązującym od 1 stycznia 1970 r. kodeksem karnym Polski Ludowej. Zmiana stanowiska władz skutkowałą poddaniem gotowego projektu pod osąd opinii publicznej w celu uzyskania oficjalnego poparcia nie tylko dla podstawowych założeń przyszłej kodyfikacji, lecz także aktualnych kierunków polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Wstępne ustalenia wskazują, iż opublikowany w 1970 r. projekt był żywo dyskutowany nie tylko w środowisku prawniczym, lecz także w różnych kręgach społeczeństwa, czemu niewątpliwie sprzyjało szerokie wykorzystanie środków masowego przekazu. Przedstawienie opinii formułowanych przez uczestników tej dyskusji, ze szczególnym uwzględnieniem głosów krytycznych, powinno przyczynić się do udzielenia odpowiedzi na pytanie o rzeczywisty stosunek społeczeństwa do przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń.

Pośród poruszonych w książce wątków badawczych nie mogło zabraknąć kwestii dostosowania rozwiązań poszczególnych projektów do założeń polityki karnej w sprawach o wykroczenia, które w drodze wydawania wytycznych określał Minister Spraw Wewnętrznych. Zapoczątkowany uchwaleniem w maju 1958 r. ustawy antychuligańskiej³³ zwrot w kierunku zaostrożenia represyjności orzecznictwa skutkował surowym traktowaniem sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim³⁴. Ponieważ zjawisko chuligaństwa było ściśle powiązane z nadużywaniem alkoholu, stąd prowadzona niemal wyłącznie przy pomocy metod typowo represyjnych kampania antychuligańska toczyła się w atmosferze swoiście pojmowanej wal-

33 Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrożeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. Nr 34, poz. 152).

34 Za przykład mogą posłużyć wytyczne z dnia 16 kwietnia 1960 r., w których podkreślono potrzebę „zaostrożenia represji karno-administracyjnej”. Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960, ZKA 1960, nr 2, s. 1. Podobne zalecenie zawierały Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1965, ZKA 1965, nr 2, s. 2.

ki z alkoholizmem³⁵. Dla potrzeb tej kampanii przyjęto zasadę kwalifikowania jako chuligańskich wszelkich wykroczeń popełnionych przez osoby nietrzeźwe, skutkiem czego było powstanie terminu wykroczenie „alkoholowo-chuligańskie”. Tego rodzaju praktyce sprzyjał brak ustawowej definicji „chuligańskiego charakteru czynu”³⁶ oraz niejednolite stanowisko w tej kwestii orzecznictwa Sądu Najwyższego, a także przedstawicieli doktryny³⁷. Zaostrzenie represji wobec sprawców omawianej kategorii wykroczeń zalecała także uchwała Sekretariatu Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (KC PZPR) z 20 września 1961 r., której uchwalenie zapoczątkowało nowy rozdział w polityce kryminalnej dotyczącej drobnych czynów karalnych³⁸. Interpretując uchwałę władz partyjnych dla potrzeb orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, podkreślano znaczenie grzywny jako podstawowego środka represji. Kara aresztu miała być stosowana jedynie wobec sprawców najpoważniejszych wykroczeń³⁹. Praktyczna realizacja tych założeń nastąpiła dopiero na gruncie uchwalonej w 1966 r. ustawy o przekazaniu, której nowatorskie rozwiązania stworzyły możliwość prowadzenia bardziej elastycznej polityki karnej w sprawach o wykroczenia⁴⁰. Na kanwie powyższych uwag rodzi się pytanie o to, czy twórcy poszczególnych projektów potrafili zachować odpowiednie proporcje pomiędzy represyjnym obliczem polityki karnej a podkreślaną we wspomnianej uchwale KC PZPR potrzebą elastycznego reagowania wobec sprawców wszystkich wykroczeń. Udzielenie odpowiedzi wymaga przeprowadzenia analizy przepisów poszczególnych projektów pod kątem rozwiązań stworzonych z myślą o sprawach wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”, wobec których dalsze nasilenie represji nastąpiło po wydarzeniach marca 1968 r. Kolejnej z kampanii antychuligańskich władz gomułkowskich towarzyszyła koncepcja zwalczania przy pomocy instrumentów prawnokarnych „pasożytnictwa społecznego”. Ze względów politycznych wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych nakazujące traktowanie pasożytnictwa społecznego jako okoliczności wpływającej na zaostrzenie wymiaru kary⁴¹ musiały zostać uwzględnione przez twórców projektów pochodzących z drugiej połowy

35 Wskazuje to na m.in. fakt wydania w 1964 r. przez Urząd Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej miasta stołecznego Warszawy oraz Społeczny Komitet Przeciwalkoholowy miasta stołecznego Warszawy broszury pt. Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z alkoholizmem. Zamieszczono w niej symptomatyczne stwierdzenie, iż w „sprawach o wykroczenia chuligańskie oraz popełnione w stanie nietrzeźwości [...] szczególnej wagi nabiera zagadnienie surowej i właściwej polityki karno-administracyjnej” (s. 27).

36 I. Andrejew, Przyczynki do dyskusji o chuligaństwie, PiP 1959, nr 8-9, s. 323.

37 J. Szumski, Chuligański charakter wykroczenia, w: Rozwój polskiego prawa wykroczeń, T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), Lublin 1996, s. 83-84.

38 S. Walczak, Niektóre problemy kodyfikacji prawa karnego, PiP 1968, nr 4-5, s. 594.

39 Polityka karna, ZKA 1963, nr 6, s. 13.

40 J. Jakubowska-Hara, Grzywna..., s. 65.

41 E. Pacholarz, W zwierniadle statystyki, ZKA 1970, nr 4-5, s. 62. Za przykład mogą posłużyć wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa k-a na lata 1969-1970, które nakazywały kierowanie ostrza represji k-a „w pierwszym rzędzie przeciwko uciążliwym dla społeczeństwa osobom stroniącym od pracy oraz rezydystom”. Zadania orzecznictwa, ZKA 1969, nr 2, s. 3.

lat sześćdziesiątych. Analiza rozwiązań wprowadzonych do tych projektów celem stworzenia podstaw dla surowego karania sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” oraz zwalczania przejawów „pasożytnictwa społecznego” będzie pomocna dla ustalenia stopnia „upolitycznienia” prac kodyfikacyjnych. Jednocześnie twórcy projektów opracowanych w drugiej połowie lat sześćdziesiątych musieli mieć na uwadze wyrażoną w uchwale Sekretariatu KC PZPR potrzebę łagodzenia represji wobec sprawców wykroczeń o mniejszym ciężarze gatunkowym, a nawet odstąpienia od ukarania na rzecz stosowania środków o charakterze pozakarnym. Proces wprowadzania do poszczególnych projektów rozwiązań umożliwiających elastyczne reagowanie na fakt popełnienia wykroczenia zasługuje na wszechstronne zbadanie, gdyż stanowił swego rodzaju przeciwwagę dla represyjnego kierunku orzecznictwa w sprawach o najpoważniejsze wykroczenia.

Badając problem wpływu praktyki orzecznictwa k-a na przebieg prac kodyfikacyjnych należy uwzględnić cechującą okres Polski Ludowej tendencję do nadużywania represji karnej jako instrumentu rozwiązywania różnych problemów społecznych. Przy niemal zupełnym braku działań w dziedzinie pracy socjalnej orzekanie surowych kar miało wykazać, iż władza nie pozostaje obojętna wobec trapiących społeczeństwo problemów. Tendencja ta szczególnie widoczna była na gruncie orzecznictwa w sprawach „alkoholowo-chuligańskich”, których dopuszczali się przeważnie osoby z marginesu społecznego. Z racji chronicznego nadużywania alkoholu ta kategoria sprawców była niepodatna na jakiekolwiek oddziaływanie represyjne i wymagała leczenia przeciwalkoholowego⁴². Pierwzoplanową rolę w kampanii antyalkoholowej odgrywały organy resortu spraw wewnętrznych⁴³, wskutek czego problematyka alkoholizmu nie mogła zostać pominięta przez twórców kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Była ona ściśle powiązana ze wspomnianą koncepcją „pasożytnictwa społecznego”, gdyż uzależnieni od alkoholu sprawcy wykroczeń o charakterze chuligańskim z reguły prowadzili „próżniaczy tryb życia”⁴⁴. Analiza przebiegu prac kodyfikacyjnych pod kątem wprowadzania rozwiązań służących ograniczeniu ujemnych zjawisk społecznych pozwoli ustalić, w jakim zakresie poszczególne projekty „tuszowały” wieloletnie zaniedbania władz w dziedzinie polityki socjalnej i zwalczania alkoholizmu. W ramach poszukiwania odpowiedzi na tak sformułowane pytanie należałoby poruszyć jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii towarzyszących kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, czyli wprowadzenie karalności publicznych przejawów prostytucji. Stanowi ona przyczynek do poruszenia kolejnego problemu badawczego, jakim było wyko-

42 S. Batawia, Sprawcy przestępstw i wykroczeń systematycznie nadużywający alkoholu. Wnioski wynikające z badań, „Archiwum Kryminologii” 1974, t. VI, s. 111.

43 W. Łuczak, Organa resortu spraw wewnętrznych realizują postanowienia ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, „Walka z Alkoholizmem” 1964, nr 9-10, s. 20.

44 L. Falandysz, Wykroczenie zakłócenia porządku publicznego, Warszawa 1974, s. 183.

rzystanie prac kodyfikacyjnych dla nagłaśniania typowych problemów zastępczych. Były nimi traktowane przez władze w kategoriach negatywnych zjawisk społecznych: prostytutka, „pasożytnictwo społeczne”, żebractwo oraz spekulacja. Sztuczne kreowanie tego rodzaju problemów miało przedstawić w złym świetle określone grupy i odwrócić uwagę społeczeństwa od rzeczywistych słabości systemu⁴⁵.

Kluczowy dla powstania niniejszej pracy materiał badawczy stanowiły dokumenty archiwalne resortów: spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Znajdujące się w zasobach Instytutu Pamięi Narodowej archiwalia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stanowią podstawowe źródło informacji o przebiegu drugiej fazy prac kodyfikacyjnych, która miała miejsce w latach 1967-1971 i przyniosła efekt w postaci uchwalenia kw. Z kolei zgromadzone w Archiwum Akt Nowych dokumenty Ministerstwa Sprawiedliwości umożliwiają szczegółowe odtworzenie przebiegu pierwszego etapu prac nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń (lata 1960-1963). Wśród znajdujących się w zespole akt Ministerstwa Sprawiedliwości dokumentów wyróżniają się materiały sporządzone przez Sekretariat Komisji do opracowania projektu prawa o wykroczeniach. Stanowią one cenne źródło wiedzy o systemie prawa wykroczeń Polski Ludowej, gdyż zawierają analizę prawnoporównawczą jego poszczególnych rozwiązań na tle ustawodawstwa państw socjalistycznych i wybranych krajów bloku zachodniego. Na potrzeby Komisji Sekretariat sporządził szczegółowe zestawienia problemów wymagających rozstrzygnięcia w toku prac kodyfikacyjnych oraz analizę stanowiska uczestników debaty społecznej nad opublikowanym w 1961 r. projektem prawa o wykroczeniach. Z materiałów drukowanych pierwszoplanowe znaczenie dla odtworzenia przebiegu prac kodyfikacyjnych oraz prezentacji rozwiązań poszczególnych projektów posiada wydawany przez resort spraw wewnętrznych kwartalnik „Zagadnienia Karno-Administracyjne”⁴⁶. Publikowane na jego łamach artykuły przedstawicieli nauki i praktyków orzecznictwa k-a zawierają szczegółową analizę instytucji składających się na powstały w wyniku prac kodyfikacyjnych system prawa wykroczeń Polski Ludowej. Dla potrzeb niniejszej pracy w szerokim zakresie wykorzystałem opracowania o charakterze teoretycznym zamieszczone w „Prawie i Życiu”, „Państwie i Prawie” oraz innych czasopismach prawniczych. Analizując przebieg dyskusji środowiskowych, a zwłaszcza dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r., sięgnąłem do licznych tytułów prasy codziennej oraz czasopism. W procesie ich poszukiwania cenną pomocą okazała się opracowana przez Z. Siwika bibliografia polskiego prawa wykroczeń za lata 1944-1974⁴⁷.

45 J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 211.

46 Zastąpił wydany w latach 1956-1958 „Poradnik dla Kolegów Orzekających”. W związku z wejściem w życie kompleksowej kodyfikacji prawa wykroczeń począwszy od 1972 r., czasopismo zmieniło tytuł na „Zagadnienia Wykroczeń”.

47 Z. Siwik, *Bibliografia prawa o wykroczeniach 1944-1974*, Warszawa 1977.

CZĘŚĆ I

PRACE NAD KODYFIKACJĄ
MATERIALNEGO PRAWA WYKROCZEŃ
W LATACH 1960-1963

Rozdział I

PRZESŁANKI WSZCZĘCIA PRAC KODYFIKACYJNYCH

1. System materialnego prawa wykroczeń u schyłku lat pięćdziesiątych

Przełom roku 1956 skutkował coraz głośniejszym podkreśleniem potrzeby pilnego skodyfikowania polskiego prawa wykroczeń zarówno przez środowisko prawnicze, jak i przedstawiciele praktyki. Organy rozstrzygające sprawy o wykroczenia z coraz większym trudem odnajdowały się w mozaice „norm prawnych pochodzących z różnych okresów, zazębiających się niekiedy ze sobą, a co gorsza często niedostosowanych do istniejących warunków”¹. Na system prawa wykroczeń Polski Ludowej składało się bowiem „szereg przepisów prawnych, pochodzących z rozmaitych okresów, służących różnym bazom ekonomicznym i różnym interesom klas rządzących”, z których najstarszy pochodził z początku 1919 r.² Fakt obowiązywania około 1800 stanów faktycznych wykroczeń, rozporoszonych w przeszło 200 aktach normatywnych uznano za czynnik utrudniający, „a niekiedy wprost uniemożliwiający należyłą orientację w obowiązującym stanie prawnym”³. Panujący chaos legislacyjny potęgowała postępująca dezaktualizacja formalnie obowiązującego p.o.w., które w okresie międzywojennym stanowiło trzon ustawodawstwa w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Wobec zasadniczych przemian społeczno-ustrojowych, jakie miały miejsce po II wojnie światowej, coraz głośniej podawano w wątpliwość sens dalszego obowiązywania aktu prawnego uchwalonego „w przedwojennych kapitalistycznych stosunkach”. Twierdzono, iż rozwiązania przedwojennej kodyfikacji „nie zawsze nadają się do tego, by w pełni zaspokoić nowe odmienne potrzeby związane z budownictwem ustroju socjalistycznego”⁴.

- 1 R. Rajkowski, Projekt kodeksu karnego a prawo karno-administracyjne i jego problemy kodyfikacyjne, PiP 1956, nr 89, s. 318-319.
- 2 Był to dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 5 stycznia 1919 r. o zatwierdzeniu projektów pomników ze stanowiska artystycznego (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 5, poz. 93). R. Drozd, O potrzebie kodyfikacji ustawodawstwa karno-administracyjnego, NP 1957, nr 2, s. 56-57.
- 3 Notatka w sprawie projektowanych przepisów (procesowych i materialnych) dotyczących ustawodawstwa karno-administracyjnego. Sporządzona w lipcu 1963 r., Archiwum Akt Nowych, Zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczki 1976, s. 2 (AAN Min. Spr. 1976, s. 2).
- 4 Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1961, s. 45.

2. Prawo o wykroczeniach

Pochodząca z 1932 r. kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń stanowiła wierne odbicie sporu toczącego się w łonie Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej Polskiej (II RP) pomiędzy E. St. Rappaportem oraz J. Makarewiczem. Różnice poglądów między tymi czołowymi teoretykami prawa karnego dotyczyły relacji zachodzących pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem⁵. Makarewicz podkreślał fakt występowania zasadniczej różnicy pomiędzy godzącymi w dobra chronione prawem przestępstwami a posiadającymi charakter drobnych naruszeń natury porządkowej wykroczeniami. Różnica ta miała przemawiać za definitywnym wyłączeniem wykroczeń z kategorii przestępstw, czego skutkiem byłoby traktowanie prawa wykroczeń jako działu prawa administracyjnego. Opowiadając się za pominięciem problematyki wykroczeń w przyszłej kodyfikacji prawa karnego, Makarewicz proponował stworzenie „kodeksu karnego policyjnego”. Zgrupowane w nim naruszenia prawa o charakterze porządkowym podlegałyby orzecznictwu organów administracji⁶.

Odminną koncepcję prezentował Rappaport, którego zdaniem pomiędzy wykroczeniami a przestępstwami nie występują zasadnicze różnice natury jakościowej. Fakt ten miał przemawiać za traktowaniem wykroczeń jako najniższej kategorii przestępstw oraz przeprowadzeniem unifikacji materialnego prawa wykroczeń w ramach prac nad kodyfikacją prawa karnego. Jednocześnie z uwagi na administracyjny rodowód większości wykroczeń Rappaport był zwolennikiem podziału wykroczeń na dwie grupy. Pierwszą z nich miały stanowić objęte zakresem „kodeksu karnego policyjnego”, a tym samym poddane jurysdykcji organów administracji drobne wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu. W skład drugiej grupy wykroczeń wchodziłyby czyny niezwiązane ściśle z określonymi kierunkami działania administracji, które z racji podobieństwa do przestępstw podlegałyby wyłącznej jurysdykcji sądów. Dotycząca ich „ustawa o wykroczeniach” miała być ściśle związana z kodyfikacją prawa karnego, stanowiąc swego rodzaju „osobną ustawę przy kodeksie karnym”⁷.

Wydane w 1932 r. p.o.w. postrzegano jako próbę kompromisowego rozstrzygnięcia sporu toczącego się pomiędzy Makarewiczem a Rappaportem, aczkolwiek bliższe było prezentowanej przez pierwszego z nich koncepcji kodeksu policyjnego. Obejmowało wyłącznie drobniejsze wykroczenia o charakterze ogólnoporządkowym, podczas gdy czyny o większym ciężarze gatunkowym znajdowały się

5 A. Lityński, Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej, Katowice 1991, s. 56-57.

6 J. Makarewicz, Powrotna fala (projekt ustawy o wykroczeniach), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4, s. 475.

7 E.S. Rappaport, Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 22, s. 334-336.

w ustawodawstwie szczególnym⁸. Zgrupowane w p.o.w. wykroczenia podlegały jurysdykcji organów administracji ogólnej, które upoważniono do orzekania kar za wykroczenia w „zastępstwie sądów”. Subsydiarny charakter orzecznictwa organów administracji podkreślało wydane 22 marca 1928 r. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Prezydenta RP) o postępowaniu karno-administracyjnym⁹ (p.k.a.). Przewidziany w nim wzorzec postępowania nawiązywał do niemieckiego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia, który stanowił swego rodzaju kompromis pomiędzy wcześniejszymi od niego rozwiązaniami francuskimi i austriackimi. We Francji sprawy o wykroczenia były rozpatrywane przez sądy karne najniższego szczebla, co stanowiło konsekwencję wprowadzonego przez napoleoński Code pénal trójpodziału przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia¹⁰. Przeciwna koncepcja austriacka przypisywała wykroczeniom charakter naruszeń natury administracyjnej, skutkiem czego było poddanie ich wyłącznej właściwości organów administracji. W modelu austriackim orzekania kar za wykroczenia nie traktowano w kategoriach wymiaru sprawiedliwości, lecz postrzegano jako stosowanie przymusu administracyjnego¹¹. W przeciwieństwie do rozwiązań austriackich model niemiecki nie podkreślał odrębności wykroczeń od przestępstw, lecz powierzał rozpatrywanie spraw o drobne czyny karalne organom administracji. Ich orzecznictwo miało charakter warunkowy, czego wyrazem było przysługujące obwinionemu na każdym etapie postępowania prawo żądania rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Kierując się względami praktycznymi, polski ustawodawca przyjął wzorce niemieckie, aczkolwiek zagwarantowane przez konstytucję marcową¹² prawo żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego przysługiwało dopiero po wydaniu orzeczenia organu administracyjnego. Sąd okręgowy rozpatrywał wtedy sprawę od nowa na zasadach określonych w kodeksie postępowania karnego¹³.

Chociaż p.o.w. grupowało drobne czyny karalne przybierające postać naruszeń przeciwporządkowych, to pod względem merytorycznym odpowiadało prezentowanej przez Rappaporta koncepcji „ustawy przy kodeksie karnym”. Fakt jego wydania równocześnie z kodeksem karnym (kk.)¹⁴ jednoznacznie przesądzał o postrzeganiu prawa wykroczeń jako samodzielnej dziedziny szeroko pojmowanego prawa karnego. Ponieważ p.o.w. nie regulowało w sposób wyczerpujący zasad odpowie-

8 J. Jakubowska-Hara, Grzywna..., s. 20.

9 Dz.U. Nr 38, poz. 365.

10 K. Sójka-Zielińska, Historia prawa, wyd. 14, Warszawa 2011, s. 275.

11 N. Raschauer, W. Wessely, Verwaltungsstrafrecht. Allgemeiner Teil, Wien 2005, s. 15-16.

12 Artykuł ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267) stanowił, iż od orzeczeń karnych władz administracyjnych zapadłych w I instancji stronom postępowania przysługuje prawo odwołania się do sądu. M. Zimmermann, Art. 72 konstytucji marcowej a dotychczasowe ustawodawstwo polskie, Lwów 1930, s. 19.

13 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313); T. Bojarski, Polskie prawo wykroczeń, Warszawa 2012, s. 22-23.

14 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571).

działności za wykroczenia, stąd jego art. 2 zawierał odesłanie do kilkunastu przepisów części ogólnej kk. Dopiero kolejne artykuły części ogólnej p.o.w. wprowadzały niezbędne modyfikacje podyktowane specyfiką wykroczeń jako drobnych czynów karalnych. Modyfikacje te dotyczyły zwłaszcza zasad odpowiedzialności oraz zasad wymiaru kary¹⁵, lecz pomimo ich występowania odpowiedzialności z tytułu popełnienia przestępstwa i wykroczenia przypisywano jednolity charakter prawny¹⁶. P.o.w. stało na gruncie tożsamości rodzajowej kar sądowych i kar wymierzanych za wykroczenia, co wyrażało się w skryminalizowaniu kar stosowanych w trybie administracyjnym. Orzekanie kar przez organy administracji podlegało tym samym zasadom co wymierzanie kar za przestępstwa w postępowaniu sądowym¹⁷.

W okresie międzywojennym p.o.w. traktowano jako swego rodzaju przedłużenie stosowania norm kk. w stosunku do sprawców drobniejszych naruszeń prawa. O ile kodeks ten określał zbrodnie i występki, to p.o.w. miało uzupełniać katalog czynów karalnych o wykroczenia. Wykroczenie zostało potraktowane jako rodzaj szeroko rozumianego przestępstwa, o mniejszej wadze dla stosunków społecznych niż zbrodnie i występki¹⁸. Wprawdzie kk. lokował wykroczenie poza zakresem pojęcia przestępstwa, lecz niemal powszechne było postrzeganie przestępstwa i wykroczenia jako jednolitych rodzajowo czynów karalnych¹⁹. Podziałowi kodeksowemu na zbrodnie i występki nadawano znaczenie „raczej systematyczne i techniczne”. Wśród polskich teoretyków okresu międzywojennego przeważał pogląd o braku zasadniczych różnic natury jakościowej pomiędzy przestępstwem *sensu stricto* a wykroczeniem²⁰. Jak pisał W. Makowski, „istotnej bowiem różnicy, poza wysokością kary i wynikającymi z niej konsekwencjami, nie ma”²¹. Powoływano się przy tym na nieudane próby znalezienia kryterium o charakterze jakościowym, którego występowanie dawałoby świadectwo odmienności wykroczeń od przestępstw²². W szczególności próby takie podejmowała stanowiąca punkt odniesienia dla poglądów polskich teoretyków nauka niemiecko-austriacka²³. Ich nie-

15 Część ogólna p.o.w. zawierała przepisy dotyczące form winy, odpowiedzialności nieletnich, postaci zjawiskowych wykroczenia (nieodpowiedzialność za usiłowanie i pomocnictwo, wyjątkowa odpowiedzialność za podżeganie), rodzajów i wysokości kar oraz zasad ich wymierzania, a także przedawnienia. A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń w zarysie*, Warszawa 1975, s. 22.

16 W. Radecki, *Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa*, w: W. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 9.

17 J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 82.

18 A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1980, s. 13-14.

19 S. Glaser, A. Mogilnicki, *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934, s. 54.

20 T. Bojarski, *Przestępstwo a wykroczenie*, w: *Problemy ewolucji prawa karnego*, T. Bojarski (red.), Lublin 1990, s. 28.

21 W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937, s. 64.

22 J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 14.

23 Za prekursora teorii zakładających występowanie zasadniczych różnic natury jakościowych pomiędzy godzącymi w działalność administracji wykroczeniami a naruszającymi dobra chronione prawem karnym przestępstwami uważa się J. Goldschmidta. Autor fundamentalnego dla rozwoju administracyjnej koncepcji prawa wykroczeń dzieła *Das Verwaltungsstrafrecht* (Berlin 1902) operował terminem „prawo karno-administracyjne”. Termin ten miał podkreślać przynależność prawa wykroczeń do obszaru prawa administracyjnego, cze-

powodzenie przyczyniło się do ugruntowania w krajach niemieckich przekonania o braku różnicy gatunkowej pomiędzy wykroczeniem i przestępstwem²⁴. Skutkiem tego było ich rozgraniczenie przy pomocy kryterium ilościowego, wyrażającego się w wysokości grożącej kary²⁵.

Przeciwnego zdania byli J. Makarewicz i W. Wolter, którzy twierdzenie o występowaniu zasadniczej różnicy pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem wywodzili z odmiennej funkcji prawa karnego i prawa wykroczeń. O ile to pierwsze służyło realizacji państwowego *ius puniendi* poprzez karanie sprawców zamachów na określone dobra, to prawo wykroczeń było związane z wykonywaniem państwowej funkcji administrowania. Na tle przestępstw o charakterze kryminalnym wykroczenia posiadały typowo „administracyjną” treść, gdyż ich stany faktyczne dotyczyły sfery administracyjno-porządkowej²⁶.

Wobec braku jednolitego stanowiska doktryny polski ustawodawca uchylił się od definitywnego rozstrzygnięcia kwestii wzajemnych relacji pomiędzy wykroczeniem i przestępstwem. Ograniczył się do rozgraniczenia tych dwóch kategorii czynów karalnych przy pomocy kryterium wysokości zagrożenia karnego²⁷. Wzorem definicji przestępstwa p.o.w. przyjmowało formalne określenie wykroczenia jako czynu zagrożonego karąmi zasadniczymi – aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 złotych, lub jedną z tych kar. Jednocześnie w myśl art. 12 kk. czyn zagrożony karą powyżej 3 miesięcy aresztu lub 3000 złotych grzywny stanowił występki. Pomimo przyjęcia kryterium ilościowego w praktyce stosowania p.o.w. występowały niekiedy trudności z precyzyjnym odróżnieniem występkę od wykroczenia. Część ogólna p.o.w. miała bowiem zastosowanie do pewnej grupy czynów, za które ustawodawca

go konsekwencją było sprowadzenie wykroczenia do rangi deliktu administracyjnego. Karanie ich sprawców Goldschmidt postrzegał w kategoriach zwykłej działalności administracyjnej, przeciwstawiając się traktowaniu orzecznictwa k-a jako jednej z form wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W nawiązaniu do jego poglądów R. Kukula w dziele *Das Verwaltungszwang* (Wien 1918) określił prawo wykroczeń mianem prawa o środkach przymusu administracyjnego.

- 24 W dwudziestolecie międzywojennym w krajach niemieckich coraz większą popularność zyskiwał pogląd zakładający występowanie odmienności pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem wyłącznie na płaszczyźnie organów orzekających. Przeciwnie administracyjnej koncepcji Goldschmidta stanowisko o braku różnicy gatunkowej pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem, a tym samym przynależności prawa wykroczeń do obszaru prawa karnego, jako pierwszy przedstawił R.H. Herrmitt, *Grundlehren des Verwaltungsrecht*, Tübingen 1921, s. 362 i n. Do jego poglądów nawiązywał J. Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1924, s. 155 i n. Po drugiej wojnie światowej pogląd ten ostatecznie został powszechnie zaakceptowany zarówno przez naukę niemiecką, jak i austriacką, chociaż w dalszym ciągu orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w Austrii leżało w wyłącznej gestii aparatu administracji. Według austriackiego teoretyka M. Antoniollego „rozróżnienie (wykroczenia od przestępstwa – przyp. Autora) tkwi tylko w kompetencji. Wszystkie inne cechy odróżniające zawiody ostatecznie”. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, Wien 1954, s. 246. Podobnego zdania był niemiecki uczony H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin 1949, s. 186.
- 25 E. Iserzon, *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych*, „Studia Prawnicze” 1969, z. 21, s. 95.
- 26 M. Bojarski, W. Radecki, *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Seria Prawo 1989, No 144, s. 10.
- 27 A. Marek, *Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń*, w: *Problemy odpowiedzialności karnej*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Kazimierza Buchały, Kraków 1994, s. 195.

przewidział sankcje surowsze niż areszt do 3 miesięcy lub grzywna nieprzekraczająca 3000 złotych²⁸. Problem próbowano rozwiązać przy pomocy kryterium procesowego zakładającego, iż poddanie danego czynu orzecznictwu organów administracji przesądzało o uznaniu go za wykroczenie, podczas gdy występki podlegały wyłącznej jurysdykcji sądowej²⁹. Przydatność tego kryterium wynikała z faktu, iż wszystkie stany faktyczne wykroczeń przewidziane w p.o.w. oraz w co najmniej 140 ustawach szczególnych wydanych w niepodległej Polsce były rozpatrywane przez organy administracji w oparciu o p.k.a.³⁰. Jednakże stosowanie kryterium procesowego napotykało na trudności związane z występowaniem w ustawach szczególnych czynów, które z uwagi na wysokość grożących sankcji stanowiły wykroczenia, lecz pomimo to podlegały właściwości sądów³¹. Wobec niejednoznacznie ukształtowanego stanu prawnego, w którym można było wyróżnić trzy grupy wykroczeń³², stanowisko doktryny w kwestii przyjęcia kryterium oddzielającego wykroczenie od przestępstwa także było dalekie od jednolitości. Kierując się potrzebami praktyki, za najbardziej wskazane uznano łączne stosowanie obydwu kryteriów, przy czym w razie wątpliwości decydującą rolę miało odgrywać kryterium procesowe³³.

Postrzeganie jako wykroczeń czynów karalnych poddanych orzecznictwu organów administracji legło u podstaw powszechnego posługiwania się w Polsce międzywojennej terminem „prawo karno-administracyjne” (prawo k-a). Pomiędzy stworzonym przez naukę niemiecką na początku XX określeniem prawo k-a³⁴ a całokształtem norm dotyczących wykroczeń stawiano znak równości, chociaż nazwy te dotyczyły pojęć niepokrywających się swoimi zakresami. Jak słusznie zauważył

28 Areszt w wymiarze powyżej 3 miesięcy przewidywały: rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 8, poz. 54) oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 28 października 1932 r. – prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 94, poz. 807). Z kolei na podstawie utrzymanego w mocy art. 1 p.k.a., można było wymierzyć grzywnę w wysokości powyżej 3000 złotych, jeżeli jej wymiar był „uzależniony od pojedynczej lub wielokrotnej wartości szkody, wartości przedmiotu, uszczuplonej należności, albo innej jednostki obliczeniowej, przewidzianej ustawą jako podstawa ustalenia wysokości kary”. J. Jakubowska-Hara, Grzywna..., s. 20.

29 S. Śliwiński, Polskie prawo karne materialne. Część ogólna, Warszawa 1946, s. 79.

30 Ustawy te zebrał G. Taubenschlag, Polskie prawo karno-administracyjne, Łódź 1937.

31 Były to czyny z ustaw szczególnych, które nie zostały wyraźnie przekazane do właściwości organów administracji lub w których wyraźnie oznaczono właściwość sądu. J. Skupiński, Model polskiego..., s. 93.

32 Podstawową grupę stanowiły podlegające jurysdykcji organów administracji wykroczenia, które były zagrożone karą do 3000 złotych lub 3 miesięcy aresztu. Poddanie jurysdykcji organów administracji następowało albo na mocy przepisu szczególnego lub przepisu o charakterze ogólnym, jakim był w szczególności art. 16 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 11 lipca 1932 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 573). Na mocy tego artykułu właściwości organów administracji zostały podane wszystkie czyny zgrupowane w części szczególnej p.o.w. oraz czyny wymienione w art. 8 przepisów wprowadzających kk. i p.o.w. Do kolejnej grupy zaliczano wykroczenia zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy i grzywną do 3000 złotych, które na mocy ustaw szczególnych zostały przekazane do orzecznictwa sądowego. Ponadto w oparciu o kryterium procesowe można było wyróżnić grupę wykroczeń zagrożonych karą przekraczającą 3 miesiące aresztu i 3000 złotych grzywny, lecz pomimo to poddanych właściwości organów administracji. J. Skupiński, Model polskiego..., s. 92-94.

33 Tamże, s. 92.

34 Wywodzący się z XIX stulecia termin „prawo karno-administracyjne” został upowszechniony w krajach niemieckich za sprawą dzieła J. Goldschmidta, Das Verwaltungsstrafrecht, Berlin 1902.

J. Skupiński, prawo wykroczeń obejmuje wszystkie normy regulujące ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenia. Natomiast określenie „prawo k-a” opierało się na kryterium podmiotowym związanym z powierzeniem organom administracji prawa karania sprawców wykroczeń³⁵. Oznaczało zespół przepisów dotyczących spraw karnych, w których prawo orzekania przysługiwało organom administracji na zasadzie wyłączności (Austria) lub w zastępstwie sądów (model niemiecki). Tylko w przypadku przyznania organom administracji monopolu w dziedzinie karania sprawców wykroczeń zakresy pojęciowe prawa wykroczeń i prawa k-a pokrywałyby się całkowicie. Rozwiązania takie funkcjonowały w państwach policyjnych epoki absolutyzmu, podczas gdy w II RP prawo karania wykroczeń przysługiwało zarówno organom administracji, jak i sądom. Według kryterium organu orzekającego prawo wykroczeń Polski międzywojennej dzieliło się na prawo k-a i prawo karne sądowe³⁶, stąd posługiwanie się wyłącznie tym pierwszym określeniem należy ocenić jako stojące w sprzeczności z założeniami o charakterze systemowym.

Kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń z 1932 r. stała na dobrym poziomie legislacyjnym, lecz jej wadą był ukształtowany w duchu typowo represyjnym system kar³⁷. P.o.w. nie przewidywało formalnego podziału na kary zasadnicze i dodatkowe³⁸, gdyż jego twórcy ograniczyli się do zagrożenia przewidzianych w części szczególnej wykroczeń grzywną lub aresztem. Podstawowym środkiem represji była grzywna, która występowała w sankcjach niemal wszystkich przepisów części szczególnej p.o.w. oraz ustaw szczególnych. Jej ustawowy wymiar odznaczał się dużą rozpiętością granic, gdyż wynosił od 1 do 3000 złotych. Przewidziano także możliwość orzeczenia dodatkowej kary grzywny w przypadku popełnienia z chęci zysku wykroczenia, które było zagrożone wyłącznie karą aresztu. Wobec niezamieszczenia w p.o.w. samodzielnych dyrektyw wymiaru kary grzywny odpowiednie zastosowanie miały przepisy kk. Nakazywały one uwzględnianie przy orzekaniu grzywny stosunków majątkowych sprawcy³⁹. W razie nieściągalności grzywny lub gdyby jej ściągnięcie narażało ukaranego na ruinę majątkową kodyfikacja z 1932 r. dopuszczała możliwość zamiany grzywny na areszt zastępczy⁴⁰.

35 J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 7.

36 Tamże, s. 9.

37 A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 179.

38 Podział na kary zasadnicze i dodatkowe występował jedynie w teorii i zakładał traktowanie jako kar zasadniczych: grzywny, aresztu oraz przewidzianych w sankcjach nielicznych ustaw szczególnych upomnienia, a także odebrania koncesji lub licencji. J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 21. Z kolei charakter kar dodatkowych doktryna przypisywała orzekanym w oparciu o przepisy szczególne karom przepadku przedmiotów i utraty prawa wykonywania zawodu. T. Smoleński, *Kary dodatkowe przy wykroczeniach*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1937, nr 1, s. 29-31.

39 Stanowił o tym art. 56 kk. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach*, Kraków 1936, s. 162.

40 W pierwszej kolejności kk. przewidywał zamianę grzywny na pracę na rachunek grzywny. Areszt zastępczy był przewidziany dopiero w sytuacji, gdy wykonywanie pracy przez skazanego było niemożliwe lub gdy uparczywie wzdrygał się przed podjęciem pracy. W praktyce nieściągalna grzywna ulegała zamianie na areszt zastępczy, gdyż ustawa regulująca zasady wykonywania pracy na rachunek grzywny została uchwalona dopiero

Areszt zastępczy można było orzec za każde wykroczenie, choćby nawet niezagrożone aresztem zasadniczym. Druga z przewidzianych przez p.o.w. kar – areszt zasadniczy w wymiarze od 1 dnia do trzech miesięcy – występowała alternatywnie z grzywną w sankcjach przepisów części szczególnej w dosyć szerokim zakresie⁴¹. Na ogólną liczbę 51 stanów faktycznych kara ta występowała w 44 przypadkach, z czego w 17 w maksymalnym wymiarze. Pomimo poważnego zakresu zagrożenia karą aresztu stosowany na mocy odesłania artykuł kk. wyraźnie preferował stosowanie grzywny w stosunku do sprawców czynów drobniejszych, w tym także wykroczeń⁴². Oprócz typowych kar w postaci aresztu i grzywny p.o.w. przewidywało również nawiązkę, którą orzekano z urzędu na rzecz pokrzywdzonego w określonej kwocie lub pewnej wielokrotności wyrządzonej szkody⁴³.

W istotnej z punktu widzenia praktyki orzecznictwa kwestii dyrektyw wymiaru kar p.o.w. przewidywało odpowiednie stosowanie do wykroczeń regulacji części ogólnej kk. Trzon tych regulacji stanowił artykuł 54 kk., w myśl którego sąd wymierzał karę według swojego uznania, zwracając w pierwszej kolejności uwagę na trzy grupy okoliczności związanych ze sprawcą przestępstwa. Pierwsza obejmowała relację sprawcy do przestępstwa, wyrażającą się w kierujących nim pobudkach, sposobie działania oraz stosunku do pokrzywdzonego. Druga grupa rozpatrywanych okoliczności dotyczyła osobowości sprawcy, natomiast trzecią tworzył zespół okoliczności rzucających światło na życie sprawcy przed popełnieniem przestępstwa, jak również jego zachowanie po dokonaniu czynu karalnego⁴⁴. Zdaniem komentatorów kk. wysuwając na pierwszy plan cechy indywidualne i subiektywne sprawcy, ustawodawca zdecydowanie uznał za nadrzędny cel wymiaru kary prewencję szczególną⁴⁵. Na mocy zawartego w p.o.w. odesłania dyrektywy wymiaru kary za przestępstwa miały mieć zastosowanie także w sprawach o wykroczenia, chociaż tradycyjnie orzecznictwo karne organów administracji kierowało się przede wszystkim lub wyłącznie względami prewencji ogólnej. Takie pojmowanie celu oddziaływania na sprawców wykroczeń stanowiło konsekwencję traktowania orzecz-

28 czerwca 1939 r. i wobec braku rozporządzeń wykonawczych nie weszła w życie przed wybuchem wojny. M. Melezini, *Punitivność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, Białystok 2003, s. 48.

41 Nieliczne przepisy p.o.w. (art. 31, 35 i 38) dopuszczały stosowanie wyłącznie aresztu zasadniczego, lecz w takich sytuacjach możliwe było nadzwyczajne złagodzenie kary. Według art. 9 p.o.w. jego istota polegała na wymierzeniu grzywny w miejsce aresztu w oparciu o swobodne uznanie organu orzekającego. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 28.

42 W sytuacji gdy ustawa dawała sądowi możliwość wyboru pomiędzy karą pozbawienia wolności a grzywną art. 57 § 2 kk. przewidywał stosowanie kar izolacyjnych tylko wtedy, gdy skazanie na grzywnę nie byłoby celowe. Zdaniem doktryny niecelowość wymierzania grzywny zachodziła wówczas, gdy było z góry wiadomo iż grzywna jest nieściągalna. Wskazywano także na sytuację, w której nawet najwyższy wymiar grzywny nie będzie przedstawiał dla skazanego dostatecznej dolegliwości. I. Nisenson, M. Siewierski, *Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach*, Warszawa 1935, s. 42.

43 J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 28.

44 J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 25-26.

45 J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1936, s. 162; S. Glaser, *Polskie prawo karne w zarysie*, Kraków 1933, s. 272.

nictwa k-a jako instrumentu służącego wspieraniu realizacji zadań administracyjnych⁴⁶. W związku z tym w literaturze okresu międzywojennego wyrażano obawy, czy rozpatrujący masowo sprawy o wykroczenia urzędnicy będą w stanie sprostać wymaganiom określonym w art. 54 kk.⁴⁷ Obawy teoretyków znalazły potwierdzenie w praktyce orzecznictwa k-a pod rządami p.o.w., która z racji wysunięcia na pierwszy plan względów prewencji ogólnej przybrała represyjne oblicze⁴⁸.

Część szczególna p.o.w. składała się pięciu rozdziałów. Były one poświęcone problematyce wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu, zdrowiu publicznemu i mieniu. Zgrupowane w p.o.w. stany faktyczne były stosunkowo nieliczne, gdyż zdecydowana większość wykroczeń była zawarta w ustawach szczególnych. Do stypizowanych w tych ustawach wykroczeń miały zastosowanie regulacje części ogólnej p.o.w., które stanowiło trzon systemu materialnego prawa wykroczeń Polski międzywojennej⁴⁹. System ten ulegał ciąglemu poszerzaniu wskutek wydawania aktów prawnych uwzględniających zmieniające się stosunki społeczne. Wśród regulacji wprowadzających nowe stany faktyczne wykroczeń wyróżniała się uchwalona 14 kwietnia 1937 r. ustawa o szkodnictwie polnym i leśnym⁵⁰. Odmienne niż przepisy części ogólnej p.o.w. określała ona zasady odpowiedzialności osób trzecich. Kodyfikacja z 1932 r. wprowadzała ograniczoną odpowiedzialność osób podlegających do wykroczenia⁵¹, przy całkowitej bezkarności usiłowania i pomocnictwa⁵². Na jej tle ustawa o szkodnictwie polnym i leśnym była zdecydowanie bardziej restrykcyjna, gdyż przewidywała odpowiedzialność za podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie według przepisów kk.⁵³

3. Prawo wykroczeń w początkach Polski Ludowej

Wywodzący się z II RP model prawa wykroczeń, którego filary stanowiły p.o.w. i p.k.a., w praktycznie niezmienionym kształcie funkcjonował w pierwszych latach okresu powojennego. Obejmujący ster rządów komuniści celem stworzenia pozorów legalności sprawowanej władzy uznali moc obowiązującą prawa okresu międzywojennego. Do końca lat czterdziestych jedyna istotna zmiana w części ogólnej p.o.w. polegała na podwyższeniu górnej granicy kary grzywny grożącej za wykro-

46 J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 235.

47 J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 27.

48 Szerzej na temat praktyki funkcjonowania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia pod rządami p.o.w., J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 30-38.

49 W. Radecki, *Miejsce prawa wykroczeń...*, s. 9.

50 Dz.U. Nr 30, poz. 224.

51 W myśl art. 5 § 1 p.o.w. podżegacz ponosił odpowiedzialność w granicach swojego zamiaru, pod warunkiem że wykroczenie zostało popełnione przez sprawcę w wieku poniżej 17 lat, osobę niezdolną do kierowania swoim postępowaniem lub osobę pozostającą w stosunku zależności od podżegacza.

52 Art. 5 § 2 p.o.w. stanowił, iż nie ma odpowiedzialności za usiłowanie i pomocnictwo.

53 R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 29.

czenie do poziomu 4500 złotych, co było podyktowane znacznym spadkiem siły nabywczej pieniądza⁵⁴. W początkach Polski Ludowej dwukrotnej modyfikacji poddano część szczególną przedwojennej kodyfikacji, której dwa artykuły zostały uchylone w związku z wejściem w życie dekretu z dnia 25 września 1945 r. prawo o aktach stanu cywilnego⁵⁵. Kolejna nowelizacja z kwietnia 1946 r. wprowadziła nowy stan faktyczny polegający na używaniu słów nieprzyzwoitych w miejscach publicznych, podczas gdy pierwotna wersja p.o.w. penalizowała jedynie dopuszczenie się nieobyczajnego wybryku. Górna granica grzywny przewidzianej za tego rodzaju czyny została podniesiona dziesięciokrotnie⁵⁶. Licznych zmian skutkujących spadkiem praktycznego znaczenia przedwojennej kodyfikacji dokonano w drodze wydawania ustaw specjalnych, które wprowadzały nowe stany faktyczne wykroczeń. Stopniowemu rozszerzaniu zakresu penalizacji towarzyszyło poddawanie nowo ustanowionych wykroczeń wyłącznie orzecznictwu organów administracji, co skutkowało pozbawianiem osoby ukaranej za te wykroczenia prawa żądania rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd⁵⁷.

Wobec zarysowującej się tendencji do likwidacji sądowej kontroli orzecznictwa w sprawach o wykroczenia powszechnym zjawiskiem było posługiwanie się przez środowisko prawnicze terminem „prawo k-a”. Używany w miejsce określenia „prawo wykroczeń” termin miał podkreślać wzrastającą rolę aparatu administracji w rozstrzyganiu spraw o wykroczenia. Proces stopniowego odchodzenia od mieszanego modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia na rzecz rozwiązań o charakterze typowo administracyjnym nie pozostał bez wpływu na stanowisko przedstawicieli nauki w przedmiocie relacji zachodzących pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem. Zdecydowana większość teoretyków prawa karnego skłaniała się ku pogładowi zakładającemu ograniczenie pojęcia „przestępstwo” do zbrodni i występków. W szczególności pogląd ten popierał W. Wolter, którego zdaniem grupujący przestępstwa kk. posługiwał się terminem „przestępstwo” wyłącznie w odniesieniu do zbrodni i występków. Twierdził, iż przepisy tego kodeksu nie

54 Zmiana ta była podyktowana koniecznością uwzględnienia zmian, które nastąpiły w związku z wprowadzeniem z dniem 30 października 1950 r. nowego systemu pieniężnego. Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz.U. Nr 50 poz. 459) zawierała algorytm, stosowany w celu ustalenia obowiązującej górnej granicy grzywien i nawiązek. W przypadku przepisów z okresu międzywojennego uproszczony sposób przeliczania zakładał podwyższenie górnej granicy grzywny o 50%, co wobec przewidzianej w p.o.w. kwoty 3000 złotych oznaczało wzrost do poziomu 4500 złotych. R. Rajkowski, *Prawo karno...*, s. 90-91.

55 Na mocy dekretu z dnia 25 września 1945 r. Przepisy wprowadzające Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. Nr 48, poz. 273) uchylono moc obowiązującą art. 24 i 25 p.o.w. Art. 24 penalizował zaniedbania osób zobowiązanych do prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, które nie uczyniły w nich wzmianki o okoliczności podlegającej wpisowi do ksiąg albo uczyniły to w sposób niezgodny z rzeczywistością lub w niewłaściwym czasie. Z kolei art. 25 przewidywał karalność niedopełnienia obowiązku zawiadomienia właściwego urzędu o okoliczności podlegającej wpisowi do ksiąg lub nieterminowego dokonania zawiadomienia.

56 Dekret z dnia 9 kwietnia 1946 r. o zmianie prawa o wykroczeniach (Dz.U. Nr 15, poz. 108) ustanawiał górną granicę kary grzywny na poziomie 5000 złotych. Dotychczasowa maksymalna wysokość grzywny grożącej za publiczne dopuszczenie się nieobyczajnego wybryku wynosiła 500 złotych.

57 W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967, s. 77.

stwarzały racjonalnych podstaw dla uznania za przestępstwa całkowicie nieznaną kodyfikacji karnej kategorii wykroczeń⁵⁸. Jedynym zwolennikiem trójpodziału przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia był S. Śliwiński, postrzegający wykroczenia jako najniższą kategorię przestępstw. Od zbrodni i występków miało je odróżniać wyłącznie kryterium procesowe w postaci podległości wykroczeń orzecznictwu władz administracyjnych⁵⁹.

Wraz ze stopniowym umacnianiem się władzy komunistycznej narastała krytyka stworzonego w II RP systemu prawa wykroczeń. Ostrze krytyki zwróciło się przeciwko wyrażonej w p.k.a. koncepcji jednoosobowego rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy. Objęcie pod koniec 1948 r. pełni władzy przez całkowicie podporządkowaną Moskwie ekipę Bieruta zapoczątkowało proces mechanicznego przejmowania wzorców radzieckich we wszystkich dziedzinach życia oraz powszechnego odwoływania się do dorobku nauki Kraju Rad. Z punktu widzenia doktryny marksistowskiej jednoosobowe orzecznictwo organów administracji stało w sprzeczności z socjalistyczną koncepcją kolegiального oddziaływania na obywateli. Odrzucając wyrażone w p.k.a. założenie o sprawowaniu przez aparat administracji zastępczego wymiaru sprawiedliwości, podkreślano, iż orzecznictwo w sprawach o wykroczenia powinno służyć realizacji nowych zadań wychowawczych administracji państwa socjalistycznego⁶⁰. Wykroczenie miało stanowić akt nieposłuszeństwa wobec tych zadań, stąd orzekane za nie kary służyły wdrożeniu sprawców do przestrzegania zasad współżycia społecznego. W konsekwencji orzecznictwo karne organów administracji postrzegano jako stosowanie środków oddziaływania administracyjnego o charakterze społeczno-wychowawczym⁶¹.

4. Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym

Poglądy socjalistycznej nauki posłużyły za uzasadnienie ideologiczne dla przeprowadzenia w grudniu 1951 r. gruntownej reformy modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, która w szerokim zakresie nawiązywała do ustawodawstwa i doświadczeń Związku Radzieckiego. Uchwalona w szczytowym okresie polskiego stalinizmu ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym⁶² (u.k.a.) przyjęła koncepcję całkowitego usamodzielnienia orzecznictwa w sprawach o wykroczenia względem wymiaru sprawiedliwości. Praktycznym wyrazem tej koncepcji była likwidacja sądowej kontroli tego orzecznictwa. Rozstrzyganie spraw o wykrocze-

58 W. Wolter, *Prawo karne. Zarys wykładu systematycznego. Część ogólna*, Warszawa 1947, s. 76.

59 S. Śliwiński, *Polskie prawo...*, s. 79-80.

60 M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 420.

61 A. Marek, *Problemy reformy...*, s. 19.

62 Dz.U. Nr 66, poz. 454.

nia powierzono specjalnie w tym celu utworzonym organom kolegialnym. Kolegia orzekające⁶³ były usytuowane przy terenowych organach administracji – prezydiach rad narodowych – wszystkich szczebli podziału terytorialnego kraju⁶⁴. Kolegia przejęły kompetencje przysługujące dotychczas organom administracji ogólnej, natomiast orzecznictwo karne organów administracji specjalnej w dalszym ciągu funkcjonowało według zasad wyrażonych w p.k.a.⁶⁵

Kolegium tworzyli przewodniczący i jego zastępca oraz reprezentujący tzw. czynnik społeczny członkowie. Wszyscy byli wybierani przez radę narodową z listy kandydatów sporządzonej przez prezydium, przy którym funkcjonowało kolegium. Rekrutujący się spośród pracowników terenowego aparatu administracji państwowej przewodniczący i jego zastępca kierowali bieżącą działalnością kolegiów⁶⁶. Ponadto przewodniczącemu kolegium przysługiwało wyłączne prawo wymierzania kar w trybie postępowania nakazowego, który przewidywał jednoosobowe rozstrzyganie drobnych spraw o wykroczenia bez udziału obwinionego⁶⁷. Postępowania nakazowe stanowiło wyjątek od wprowadzonej przez u.k.a. zasady rozstrzygania spraw na rozprawie przez kolegium w składzie trzyosobowym. Powierzenie prezydiom rad narodowych kompetencji w zakresie sporządzania list kandydatów na członków kolegiów⁶⁸ skutkowało uzależnieniem kolegiów od terenowego aparatu administracji pod względem personalnym. Z kolei przewidziane przez u.k.a. usytuowanie kolegiów przy prezydiach rad narodowych sprzyjało powstaniu zależności na płaszczyźnie instytucjonalnej. Obsługą organizacyjno-prawną kolegiów zajmowały się bowiem komórki spraw wewnętrznych prezydiów po-

63 Kolegia nie miały początkowo specjalnej nazwy. Dopiero w 1958 r. ustawodawca wprowadził określenie „kolegia karno-administracyjne”. Do tego czasu w języku potocznym określane były mianem kolegiów orzekających. Nazwa ta została użyta w ustawie z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191).

64 K. Siarkiewicz, Kształtowanie się ustroju kolegiów, ZW 1977, Nr 4-5, s. 36.

65 W oparciu o p.k.a. sprawy o wykroczenia rozstrzygały obwodowe urzędy miar oraz urzędy morskie. Poza tym na podstawie przepisów szczególnych orzecznictwo w sprawach o wykroczenia związane z zakresem ich działalności sprawowały urzędy górnicze, techniczna inspekcja pracy, państwowa inspekcja gazownicza, zakłady energetyczne i zakłady energetyczne okręgu oraz wojewódzcy pełnomocnicy Ministerstwa Skupu. Aktualny stan prawny w dziedzinie przepisów regulujących postępowanie karno-administracyjne oraz tezy do projektu jednolitych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym. Notatka sporządzona przez Sekretariat Komisji do opracowania jednolitych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym na posiedzenie Komisji w dniu 5 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 1963, s. 32, 38-43.

66 W ramach kierowania pracą kolegium podejmowali decyzje wpływające na przebieg postępowania k-a, takie jak wszczęcie postępowania, wyznaczanie składów orzekających i terminu rozprawy, wydawanie zarządzeń w sprawie wezwania uczestników postępowania. M. Siewierski, Ewolucja postępowania w sprawach o wykroczenia, ZW 1978, Nr 1, s. 20.

67 Postępowanie nakazowe było dopuszczalne w sprawach o stosunkowo małym stopniu szkodliwości społecznej czynu, w przypadku których „nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary surowszej niż upomnienie, 150 zł grzywny lub 3 dni pracy poprawczej”. Sejm Ustawodawczy. Sprawozdanie stenograficzne z 99 posiedzenia w dniu 15 grudnia 1951 r., tam 34.

68 Kwestie związane z wyborem członków kolegiów regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1951 r. w sprawie trybu wybierania i odwoływania członków kolegiów przy prezydiach rad narodowych (Dz.U. Nr 66, poz. 455).

wiatowych i wojewódzkich rad narodowych⁶⁹. Silne powiązania instytucjonalne kolegiów z administracją stwarzał przewidziany w u.k.a. system nadzoru nad ich orzecznictwem. Nadzór sprawowany przez prezydów rad narodowych wyrażał się w prawie „wydawania wytycznych dla orzecznictwa oraz kontroli ich wykonania”, a także możliwości uchylania prawomocnych orzeczeń kolegiów⁷⁰. Kompetencje w zakresie tzw. zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem k-a przysługiwały Ministrowi Spraw Wewnętrznych⁷¹ i sprowadzały się do wydawania wytycznych określających kierunki polityki karnej w sprawach o wykroczenia⁷². Początkowo minister wykonywał przysługujące mu uprawnienia przy pomocy Wydziału Karno-Administracyjnego, który w 1958 r. stał się jedną z komórek organizacyjnych nowo utworzonego Departamentu Społeczno-Administracyjnego (DSA) MSW⁷³.

Pomimo zależności od prezydiów rad narodowych kolegia nie stanowiły części składowej struktury aparatu administracji państwowej. Podkreśleniu cechującej kolegia formalnej niezawisłości służyło ukształtowanie postępowania w sprawach o wykroczenia na podobieństwo procedury karnej⁷⁴. Według twórców u.k.a takie rozwiązania jak jawność i kontradiktoryjność postępowania⁷⁵, wprowadzenie instytucji oskarżyciela publicznego oraz orzekanie przez kolegium po przeprowadze-

- 69 Na szczeblu powiatowym kolegia obsługiwały wydziały spraw wewnętrznych prezydiów powiatowych rad narodowych. Obsługą kolegiów przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych zajmowały się wojewódzkie urzędy spraw wewnętrznych. Z. Leoniński, Kolegia w systemie organów rady narodowej, ZKA 1968, nr 6, s. 20-21.
- 70 Prezydium rady narodowej mogło uchylić prawomocne orzeczenie działającego przy niej kolegium oraz kolegiów niższego szczebla w razie stwierdzenia braku podstawy prawnej lub uznania, iż wydane orzeczenie było „oczywiście niesłuszne”. J. Lewiński, Kształtowanie stosowanej przez kolegia do spraw wykroczeń polityki karania przez organy nadzoru, w: Materiały na Sesję Popularno-Naukową z okazji XXV-lecia kolegiów do spraw wykroczeń (21.IV.1977 Warszawa), wydane przez DSA MSW we współpracy z Akademią Spraw Wewnętrznych im. Feliksa Dzierżyńskiego, Warszawa 1977, s. 3.
- 71 Do czasu reaktywowania w grudniu 1954 r. urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych zwierzchni nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów. Jego kompetencje w zakresie nadzoru nad orzecznictwem k-a zostały przekazane Ministrowi Spraw Wewnętrznych na mocy art. 2 pkt. 4 dekretu z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. Nr 54, poz. 269).
- 72 Przysługujące w ramach tego nadzoru kompetencje nie zostały sprecyzowane na gruncie przepisów u.k.a., stąd zasady jego wykonywania kształtowała praktyka resortu spraw wewnętrznych. Po raz pierwszy zostały one określone w wydanym z inicjatywy MSW w 1959 r. komentarzu do u.k.a., w myśl którego sprowadzały się do dwóch zasadniczych kierunków działania. Pierwszym z nich było „czuwanie nad przestrzeganiem praworządności w postępowaniu karno-administracyjnym kolegiów”. Jego realizacja następowała w drodze uchylania prawomocnych orzeczeń lub nakazów karnych, wydanych z naruszeniem przepisów prawa lub oczywiście niesłusznych. Drugą formą sprawowania zwierzchniego nadzoru było udzielanie ogólnych wytycznych w zakresie polityki karnej kolegiów. Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Objasnienia i teksty, Warszawa 1959, s. 168.
- 73 Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1958 r. w sprawie zakresu działania Departamentu Społeczno-Administracyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. (Dz.U. MSW Nr 23, poz. 72 z dn. 10 lipca 1958 r.), IPN BU MSW II 1919, s. 4.
- 74 T. Bojarski, Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich, „Annales UMCS. Ssectio G” 1993, vol. XL, s. 26-27.
- 75 Zasada kontradiktoryjności polegała na rozdzieleniu funkcji oskarżania od funkcji rozstrzygania sprawy i funkcji obrony. Podobnie jak przed sądem, również na toczącej się przed kolegium rozprawie stawali oskarżyciel publiczny oraz obwiniony. W postępowaniu przed kolegium stanowisko oskarżyciela i obwinionego było równorzędne. Zgodnie z zasadą równoprawienia obwiniony korzystał z tych samych praw procesowych co oskarżyciel. R. Rajkowski, Prawo karno..., s. 113.

niu rozprawy miały rekompensować pozbawienie obwinionego możliwości żądania rozpatrzenia sprawy przez niezawisły od struktur administracji sąd. W toczącym się przed kolegium sporze z oskarżycielem publicznym⁷⁶ obwiniony jako pełnoprawny uczestnik postępowania posiadał wszelkie prawa i gwarancje procesowe⁷⁷. Wobec likwidacji sądowej kontroli orzecznictwa w sprawach o wykroczenia u.k.a. przyznawała ukaranemu prawo wniesienia odwołania do kolegium II instancji. Funkcje organów odwoławczych pełniły kolegia usytuowane przy prezydiach rad narodowych wyższego stopnia. Podobnie jak w przypadku rozpoznawania przez sąd apelacji wniesionej wyłącznie przez ukaranego, również w postępowaniu odwoławczym przed kolegium II instancji obowiązywał zakaz *reformationis in peius*⁷⁸.

Ponieważ u.k.a. nadała orzecznictwu kolegiów charakter zbliżony do orzecznictwa karnego sądowego, stąd zawarte w tytule ustawy określenie orzecznictwo k-a nie oddawało rzeczywistego charakteru działalności kolegiów. Karno-administracyjne było jedynie orzecznictwo wykonywane w trybie mandatowym przez organy administracji, podczas gdy ustrój organów orzekających oraz stosowana przez nie procedura w istotny sposób odbiegały od administracyjnego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia⁷⁹. Posługiwanie się przez ustawodawcę nieadekwatnym do przewidzianych w u.k.a. rozwiązań terminem „orzecznictwo k-a” stanowiło konsekwencję przyjęcia poglądów nauki radzieckiej w kwestii istoty wykroczenia. Próby ich teoretycznej recepcji na grunt polski podjął się w okresie stalinowskim R. Rajkowski, postrzegający wykroczenia jako czyny godzące bezpośrednio lub pośrednio w działalność aparatu administracji. Na tle społecznie niebezpiecznych przestępstw wykroczenie miało przybierać postać bezprawia administracyjnego, które nie stanowiło „tak poważnego zagrożenia dla interesów mas pracujących”⁸⁰. Stworzone przez naukę socjalistyczną kryterium materialne w postaci społecznego niebezpieczeństwa nie miało zatem zastosowania względem wykroczeń, traktowanych jako odrębna od przestępstw kategoria czynów karalnych⁸¹. Określając wykroczenia mianem deliktów administracyjnych, podkreślano fakt występowania pomię-

76 U.k.a. uprawniała do udziału w rozprawie w charakterze oskarżyciela publicznego organy Milicji Obywatelskiej. Innym podmiotom uprawnienia tego rodzaju mogło być przyznane na mocy rozporządzenia wykonawczego do ustawy. M. Siewierski, Oskarżyciel w postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1962, nr 1, s. 28.

77 Wśród nich znajdowała się niewyrażona wprost przez twórców u.k.a. zasada domniemania niewinności, której moc obowiązującą wywodziło z faktu oparcia postępowania przed kolegium na wzorcach sądowych. M. Siewierski, Dowody w postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1961, nr 6, s. 51.

78 Odwołanie przysługiwało także od orzeczenia wydanego przez przewodniczącego kolegium w formie naku karnego, skutkując rozpoznaniem sprawy przez kolegium po przeprowadzeniu rozprawy. J. Jendrośka, Rozwój orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 1978, t. X, s. 85-86.

79 J. Skupiński, Model polskiego..., s. 11.

80 R. Rajkowski, Prawo karno..., s. 62.

81 W. Mieńszagin, Z. Wyszynska, Radzieckie prawo karne, Warszawa 1953, s. 11.

dzy nimi a przestępstwami zasadniczych różnic o charakterze jakościowym, wyrażonych przy pomocy kryteriów o charakterze materialnym⁸².

Materialną istotę wykroczeń jako czynów znacznie mniej niebezpiecznych od przestępstw oddawać miało występujące na gruncie u.k.a. sformułowanie „szkodliwość społeczna”⁸³. Kary wymierzane osobom dopuszczającym się bezprawia administracyjnego nie miały tak dotkliwego charakteru jak kary sądowe. Przybierały postać kar administracyjnych i wchodziły w skład systemu środków oddziaływania społeczno-wychowawczego, którymi miała posługiwać się administracja w celu realizacji powierzonych jej zadań. Wykroczenie traktowano jako akt nieposłuszeństwa czy nawet szkodnictwa wobec tych zadań, nawiązując pośrednio do przyjętej w prawie austriackim administracyjnej koncepcji wykroczeń⁸⁴. Karanie sprawców wykroczeń postrzegano jako jedną z form działalności administracji państwowej, zdecydowanie przeciwstawiając się traktowaniu orzecznictwa kolegiów jako wymiaru sprawiedliwości w sprawach o wykroczenia⁸⁵. Służebna rola prawa wykroczeń wobec administracji państwowej posłużyła jako uzasadnienie dla powszechnego posługiwania się terminem „prawo k-a”. Odejściu od tradycyjnego określenia towarzyszyło postrzeganie prawa k-a jako części składowej systemu prawa administracyjnego⁸⁶.

Podstawowe założenie reformy z grudnia 1951 r., jakim była realizacja funkcji społeczno-wychowawczej na gruncie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁸⁷, skutkowało wprowadzeniem nowych rozwiązań dotyczących systemu kar oraz sposobu ich orzekania. Zmiany w prawie materialnym nie były tak poważne jak w przypadku ustroju organów orzekających i procedury k-a, gdyż w dalszym ciągu obowiązywały przewidziane w p.o.w. zasady odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia⁸⁸. Wyrazem dążenia ustawodawcy do nadania orzecznictwu kolegiów charakteru wychowawczego była przewidziana w u.k.a. instytucja upomnienia⁸⁹. Upomnienie mogło być stosowne w miejsce kar przewidzianych w sankcji

82 E. Iserzon, *Kolegia karno-administracyjne...*, s. 95.

83 R. Rajkowski, *Projekt kodeksu...*, s. 311.

84 A. Marek, *Proponowany model prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia na tle standardów europejskich*, w: T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, (red.), *Rozwój polskiego...*, s. 27.

85 J. Litwin, *Przedmowa do książki R. Rajkowskiego Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 2; A. Bachrach, *Niektóre zagadnienia procesu karnego w świetle Konstytucji. Z praktyki i teorii procesowej w latach 1945-1952*, Warszawa 1953, s. 32-44.

86 Jeszcze w 1956 r. takie stanowisko prezentował Z. Rybicki, *W sprawie niektórych zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego*, NP 1956, nr 3, s. 87.

87 Według obowiązujących w okresie stalinowskim założeń orzecznictwo k-a było „jednym z narzędzi walki o praworządność ludową”. Stosowanie środków karnych miało być nierozdzielnie związane z podstawową metodą działania państwa ludowego, którą była metoda przekonywania i społecznego oddziaływania. Kara administracyjna nie pełniła wyłącznie roli instrumentu przymusu, lecz stawiała się przede wszystkim środkiem wychowania społeczeństwa w duchu poszanowania socjalistycznych zasad współżycia społecznego. O pracy kolegiów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym, Warszawa 1952, s. 6.

88 L. Jastrzębski, *W sprawie niektórych zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego*, NP 1956, nr 1, s. 99.

89 Wywiad z Ministrem Spraw Wewnętrznych Władysławem Wichą, PiZ 1956, nr 5, s. 3.

naruszonego przepisu, wówczas gdy działanie sprawcy cechowała „mała szkodliwość społeczna czynu”⁹⁰. Przesłanka ta stanowiła również podstawę podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli zdaniem organu orzekającego zachodził „wyjątkowy przypadek”⁹¹. Szerokiemu stosowaniu przez kolegia środków o charakterze nierepresyjnym miało sprzyjać uzupełnienie dotychczasowych dyrektyw wymiaru kary o dyrektywy wprowadzone przez u.k.a. Nowe dyrektywy nakazywały uwzględnianie przez kolegium społecznej szkodliwości czynu i stopnia zawinienia sprawcy oraz jego warunków społecznych, osobistych i materialnych⁹².

Nawiązując do obowiązującego w nauce socjalistycznej materialnego ujęcia czynu, na czoło wiążących dyrektyw ustawodawca wysunął społeczną szkodliwość wykroczenia. Wprowadzenie tego kryterium miało przyczynić się do położenia większego niż dotychczas nacisku na indywidualizację kary, a tym samym przyczynić się do realizacji idei prewencji indywidualnej. Z myślą o oddziaływaniu wychowawczym na sprawców wykroczeń wprowadzono nową karę dodatkową w postaci publikacji treści ogłoszenia na „tablicy ogłoszeń gromadzkich lub w zakładzie pracy ukaranego”⁹³. Wprawdzie u.k.a. nie przewidywała podziału kar na zasadnicze i dodatkowe, lecz do tych ostatnich zaliczano uregulowany w sposób ogólnikowy przepadek przedmiotów oraz nawiązkę⁹⁴.

Obok wychowawczych form reakcji na wykroczenie u.k.a. przewidywała stosowanie przez kolegia środków karnych o charakterze represyjnym. Jednakże w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym stopień represyjności środków penalnych uległ złagodzeniu. Z przewidzianych w p.o.w. kar zasadniczych utrzymano jedynie grzywnę, przy jednoczesnym obniżeniu jej górnej granicy z 4500 do 3000 złotych⁹⁵. Ustawodawca nie przyznał natomiast kolegiom prawa wymierzania aresztu ani jako kary zasadniczej, ani jako kary zastępczej na wypadek nieściągalności

90 Na gruncie u.k.a. upomnienie przybierało postać nadzwyczajnego złagodzenia kary. Wprowadzone celem podkreślenia wychowawczego charakteru orzecznictwa k-a upomnienie zawierało w sobie element potępienia moralnego sprawcy wykroczenia przez państwo. Upomnienie miało być stosowane „w związku z czynami drobnymi, w małym stopniu naruszającymi porządek publiczny i popełnianymi często wskutek nieświadomości sprawcy”. O stosowaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym, Warszawa 1952, s. 4.

91 Rozwiązanie to stanowiło odpowiednik funkcjonującego na gruncie kodeksu postępowania karnego materialnego elementu czynu w postaci jego społecznej szkodliwości. W wyniku dokonanej ustawą z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz. U. Nr 32, poz. 238) nowelizacji prokurator zyskał prawo do umorzenia postępowania karnego w razie znikomego stopnia szkodliwości społecznej czynu. J. Szumski, Środki penalne..., s. 46.

92 A. Gubiński, Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary, ZW 1977, nr 6, s. 27.

93 Uzasadnienie do projektu dekrety z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, AAN Min. Spr. 1969, s. 170.

94 Ustawodawca nie uregulował kwestii związanych ze stosowaniem nawiązki, ograniczając się do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie o nawiązce może być zamieszczone w orzeczeniu. B. Adamiak, Ewolucja systemu kar w orzecznictwie w sprawie wykroczeń w PRL, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 1976, t. VIII, s. 107-108.

95 Maksymalna wysokość wymierzonej na podstawie u.k.a. grzywny stanowiła w przybliżeniu pięciokrotnie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, które w 1952 r. wynosiło 652 złote.

orzeczony grzywny⁹⁶. W obu tych postaciach areszt zastąpiono znaną ustawodawstwu radzieckiemu karą pracy poprawczej.

Kara pracy poprawczej mogła być orzekana w wymiarze od 1 dnia do 3 miesięcy, czyli w wymiarze analogicznym jak przewidziana w p.o.w. kara aresztu. Pułapu 3 miesięcy nie mogła również przekroczyć orzekana w razie nieściągłości grzywny zastępcza kara pracy poprawczej. Ukaraný nie był pozbawiony wolności, lecz był zobowiązany do wykonywania pracy w swoim zakładzie przy jednoczesnym potrąceniu 20% wynagrodzenia na rzecz Skarbu Państwa⁹⁷. Istota kary pracy poprawczej tkwiła w jej walorach wychowawczych, wynikających z faktu przebywania ukaranego pod „prężeniem moralnym” swojego otoczenia. Szczególne znaczenie przypisywano stosowaniu kary pracy poprawczej wobec sprawców wykroczeń nieposiadających stałego miejsca zamieszkania i niepracujących, którzy celem odbycia kary mieli być kierowani do zakładów uspołecznionych⁹⁸.

Pozbawienie kolegów prawa wymierzania kary aresztu twórcy u.k.a. uzasadniali zmianą charakteru orzecznictwa z czysto represyjnego na wychowawczy⁹⁹. Nie bez znaczenia był fakt, iż postrzegane jako wzór dla rozwiązań wprowadzonych w grudniu 1951 r. ustawodawstwo radzieckie przewidywało wymierzanie kary aresztu wyłącznie przez sądy. Towarzyszące uchwaleniu u.k.a. założenie „usamodzielnienia” orzecznictwa k-a względem wymiaru sprawiedliwości nie zostało zrealizowane w sposób całkowity, gdyż ustawodawca przewidział możliwość przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego przez kolegium szczebla powiatowego¹⁰⁰. Przesłanką warunkującą skorzystanie z tego uprawnienia było uznanie przez przewodniczącego kolegium lub skład orzekający, iż zachodzi potrzeba orzeczenia przewidzianej w przepisie szczególnym surowszej kary niż praca poprawcza lub grzywna do 3000 złotych¹⁰¹. Rozwiązanie to stanowiło jedyną więź łączącą orzecznictwo k-a z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych do czasu reformy systemowej z grudnia 1958 r.

96 Z. Rybicki, J. Służewski, *Przepisy karno-administracyjne*, Warszawa 1954, s. 215.

97 O wykonywaniu orzeczeń i nakazów karnych wydanych w trybie karno-administracyjnym przez kolegia przy prezydium rad narodowych, Warszawa 1952, s. 17.

98 J. Chelmoński, J. Malinowski, *Otrzymałem wezwanie do kolegium karno-administracyjnego*, Warszawa 1957, s. 58-59.

99 Sejm Ustawodawczy. Sprawozdanie stenograficzne z 99 posiedzenia w dniu 15 grudnia 1951 r., łam 34.

100 W. Daszkiewicz, *Proces adhezyjny a postępowanie sądowe w sprawach karno-administracyjnych*, PIP 1967, nr 6, s. 976.

101 U podstaw przekazania sprawy leżało uznanie przez kolegium, iż społeczna szkodliwość czynu, stopień zwinienia lub inne ważne okoliczności sprawy wymagają wymierzenia kary przewidzianej za dany czyn w przepisach prawa, lecz wykraczającej poza rodzaje lub wymiary kar orzekanych przez kolegia. Właściwy do rozpoznania przekazanej sprawy był sąd powiatowy, który wprawdzie rozpoznawał sprawę w I instancji, lecz jego wyrok był prawomocny I. Klajnermann, *Niektóre zagadnienia z dziedziny orzecznictwa karno-administracyjnego*, NP 1955, nr 5, s. 105.

5. Reforma prawa karno-administracyjnego z grudnia 1958 r.

Potrzeba jej przeprowadzenia wynikała z faktu, iż leżąca u podstaw uchwalenia ustawy socjalistyczna koncepcja oddziaływania wychowawczego na sprawców wykroczeń zupełnie nie sprawdziła się w polskich realiach. Praktycznego egzaminu nie zdała kara pracy poprawczej, w szczególności wymierzana jako kara zastępcza na wypadek nieuiszczenia grzywny przez ukaranego. Poważne trudności z realizacją orzeczonych kar¹⁰² prowadziły do faktycznej bezkarności sprawców wykroczeń oraz powstania przekonania o bezsilności kolegiów w reakcji na czyny o większym ciężarze gatunkowym¹⁰³. Skutkiem tego była narastająca krytyka wprowadzonego przez u.k.a. modelu orzecznictwa, gdyż kolegia nie były w stanie skutecznie przeciwdziałać szerzeniu się takich negatywnych zjawisk społecznych jak chuligaństwo i alkoholizm¹⁰⁴. Zwalczanie przy pomocy surowej represji popełnionych w związku z nadużywaniem alkoholu wykroczeń o charakterze chuligańskim władze gomułkowskie traktowały jako podstawowe zadanie stojące przed kolegiami. Podstawy prawne dla jego praktycznej realizacji stworzyła uchwalona 22 maja 1958 r. ustawa antychuligańska, która upoważniła kolegia do orzekania kary aresztu zasadniczego oraz zastępczego w sprawach o wykroczenia najczęściej przybierające postać czynów o charakterze chuligańskim¹⁰⁵. Fakt częściowego przywrócenia kary aresztu miało rekompensować przywrócenie sądowej kontroli orzeczeń kolegiów o ukaraniu aresztem zasadniczym, aczkolwiek zakresem tej kontroli nie objęto stosowanej na wypadek nieściągalności grzywny zastępczej kary aresztu. Towarzyszące uchwaleniu ustawy antychuligańskiej dążenie ustawodawcy do zwiększenia represyjności orzecznictwa kolegiów wyrażał przepis stanowiący, iż chuligański charakter wykroczenia (a także przestępstwa) należy traktować jako okoliczność wpływającą na zaostrzenie kary¹⁰⁶.

Rozwinięciem i pogłębieniem tendencji wyrażonej w ustawie antychuligańskiej była przeprowadzona w grudniu 1958 r. gruntowna nowelizacja u.k.a.¹⁰⁷. Ustawa

102 W latach pięćdziesiątych wykonywano zaledwie od 40% do 50 % orzeczonych kar pracy poprawczej, co zdaniem MSW „przy milionowym wpływie spraw dawało setki tysięcy niewykonanych kar w skali krajowej”. Notatka DSA MSW z 10 IV 1960 r. w sprawie kary pracy poprawczej, AAN Min. Spr. 154, s. 10.

103 Problemy z egzekwowaniem kar dotyczyły w szczególności sprawców należących do grupy „chuliganów – recydywistów”, prowadząc do powstania wśród nich poczucia faktycznej bezkarności. Nasze trudności, PdKO 1956, nr 2-3, s. 14.

104 Wskazuje na to chociażby wyrażona na fali polityki „odwilży” opinia Z. Łukaszkiewicza, iż „kara pracy poprawczej wskutek jej wadliwego wykonywania nie spełniła pokładanych w niej nadziei, że szczególnie w walce z chuligaństwem, wymagającym z istoty rzeczy zdecydowanej postawy, nie przyniosła ona pożądanych wyników”. Z. Łukaszkiewicz, Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z chuligaństwem, w: Chuligaństwo. Studia, J. Sawicki (red.), Warszawa 1956, s. 134.

105 Były to następujące wykroczenia: zakłócanie spokoju publicznego, naruszenie przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych, zakłócenie spoczynku nocnego, dopuszczenia się nieobyczajnego wybruku oraz używania słów nieprzyzwoitych. J. Bafia, O zaostrzeniu i przyspieszeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo, Warszawa 1959, s. 110.

106 J. Bafia, Zmiany w ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym, NP 1959, nr 1, s. 35.

107 Ustawą 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).

nowelizująca rozszerzyła zakres stosowania rozwiązań przewidzianych w ustawie antychuligańskiej na kolejne rodzaje wykroczeń lub podniosła je do rangi ogólnie obowiązujących zasad orzecznictwa k-a¹⁰⁸. Podstawowym założeniem reformy było usprawnienie orzecznictwa w drodze zaostreżenia represyjności systemu kar oraz wprowadzenia zmian w zakresie ustroju kolegiów. Liczba kolegiów uległa stosownemu zmniejszeniu wskutek zniesienia wymogu ich tworzenia na szczeblu niższym niż powiat. Wprowadzono także wymogi kwalifikacyjne wobec przewodniczących kolegiów, ich zastępców oraz osób przewodniczących składom orzekającym¹⁰⁹.

Nowela z 1958 r. odchodziła od socjalistycznej koncepcji oddziaływania wychowawczego względem sprawców wykroczeń, czego wyrazem była całkowita rezygnacja ze stosowania kary pracy poprawczej. Posunięciu temu towarzyszyło rozszerzenie zakresu stosowania kary aresztu zasadniczego na kolejną grupę wykroczeń, którym przypisywano charakter chuligański lub do znamion których należała nietrzeźwość sprawcy¹¹⁰. W przypadku wymierzenia przez kolegium I instancji kary aresztu zasadniczego miała zastosowanie instytucja żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Kontroli sądowej nie poddano przywróconej przez nowelę z 1958 r. zastępczej kary aresztu. Utrzymaniu kontroli instancyjnej kolegium drugiej instancji towarzyszyło bardziej rygorystyczne ujęcie kryterium stosowania zastępczej kary aresztu w stosunku do regulacji p.o.w. Zamiast stwierdzenia nieściągalności orzeczonej grzywny znowelizowana u.k.a. operowała kryterium nieuiszczenia grzywny w terminie przewidzianym w orzeczeniu kolegium o ukaraniu grzywną. Stanowiące wyraz zaostreżenia represyjności systemu kar rozwiązanie było w praktyce nadużywane przez kolegia, zwłaszcza na gruncie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie”¹¹¹. Wymiar aresztu zastępczego nie mógł przekraczać wymiaru aresztu przewidzianego za dane wykroczenie. Jeżeli kara ta nie występowała w sankcji, to wówczas można było orzec areszt zastępczy do 3 miesięcy. Przejawem humanitaryzmu ustawodawcy było wprowadzenie zakazu stosowania aresztu w formie zasadniczej i zastępczej w stosunku do nieletnich oraz osób, których warunki osobiste uniemożliwiały odbycie tej kary¹¹².

W ramach zaostreżenia represyjności systemu kar nowelizacja z grudnia 1958 r. podnosiła o połowę górną granicę grzywien orzekanych przez kolegia (z 3000 do

108 M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, ZKA 1965, nr 4, s. 12.

109 H. Popławski, *Zarys prawa o wykroczeniach*, Gdańsk 1974, s. 27.

110 Sejm PRL. Kadencja II. Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dnia 22 maja 1958 r., tam 27.

111 Świadczy o tym fakt, iż w 1960 r. kolegia zastosowały areszt zastępczy na wypadek nieuiszczenia w terminie grzywny w stosunku do 77,2% orzeczeń o ukaraniu grzywną. Do sytuacji tej krytycznie odniósł się Minister Spraw Wewnętrznych, sugerując w wytycznych dla orzecznictwa na 1961 r., „aby ten rodzaj kary (areszt zastępczy – przyp. Autora) stosować wyjątkowo w uzasadnionych przypadkach, tym bardziej że ilość osób, która decyduje się na odbycie aresztu zastępczego jest stosunkowo duża i wynosi 7% ukaranych tą karą”. Analiza przebiegu orzecznictwa k-a w 1960 r., IPN BU MSW II 6652, s. 46-47.

112 A. Gubiński, *Zasady wymiaru kary za wykroczenie*, ZKA 1963, nr 2, s. 58.

4500 złotych). Podwyższeniu uległ także dolny pułap kary grzywny, której ustawowy wymiar zamykał się w granicach od 50 do 4500 złotych¹¹³. Podniesiono także wymiar kary grzywny orzekanej w szczególnych trybach postępowania – nakazowym i mandatowym¹¹⁴. Najłagodniejszy z dotychczas stosowanych środków karnych, jakim było upomnienie, został zastąpiony karą nagany. Modyfikacji tej towarzyszyło faktyczne zaostwienie zakresu ustawowej penalizacji, wyrażające się w ograniczeniu możliwości stosowania nagany. Nie można jej było orzec w przypadku wykroczeń, za które kolegia były uprawnione do wymierzania kary aresztu zasadniczego. Podobnie jak w przypadku upomnienia, za podstawę wymierzania nagany przyjęto małą społeczną szkodliwość czynu¹¹⁵. Znowelizowana u.k.a. przyznała kolegium nieograniczoną możliwość stosowania kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości¹¹⁶, co stanowiło konsekwencję braku sprecyzowania, w jakiej formie kara ta powinna zostać wykonana¹¹⁷.

Odchodząc od towarzyszącej uchwaleniu u.k.a. koncepcji zastępowania tradycyjnych kar środkami oddziaływania wychowawczego, nowelizacja z grudnia 1958 r. zmierzała w kierunku zaostwienia potencjalnej dolegliwości stosowanych przez kolegia środków karnych. Na tle pierwotnej wersji ustawy cechował ją brak elastyczności w sposobie reagowania na fakt popełnienia wykroczenia, wyrażający się w ciężącym na organach orzekających obowiązku wymierzania kary w każdym przypadku. Znowelizowana ustawa nie przewidywała możliwości umorzenia postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną czynu¹¹⁸.

Środowisko prawnicze postrzegało nowelizację z 1958 r. jako oficjalne potwierdzenie odejścia od obowiązujących w okresie stalinowskim koncepcji doktrynalnych, które uznano za przejaw bezkrytycznego przenoszenia na polski grunt dorobku nauki radzieckiej. Podejmowane w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych próby znalezienia różnicy jakościowej pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem E. Iserzon ocenił jako podyktowane względami pseudoideologicznymi¹¹⁹. Odrzucenie na fali przemian 1956 r. socjalistycznej koncepcji dogmatyzmu ideologicznego skutkowało pojawieniem się głosów kwestionujących zasadność traktowania

113 Pomimo podniesienia o połowę górnej wysokości kary grzywny, związana z orzeczeniem tej kary dolegliwość była relatywnie niższa niż grzywny wymierzanych w pierwszym roku obowiązywania u.k.a. W przeciągu 6 lat obowiązywania u.k.a. odnotowano 207% wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, z 652 złotych w 1952 r. do 1348 złotych w 1958 r.

114 Górna granica wymierzanej nakazem karnym grzywny została podniesiona ze 150 do 300 złotych. Z kolei w drodze mandatu karnego można było nałożyć grzywnę do 100 złotych (przed nowelizacją u.k.a. kwota ta wynosiła 20 złotych). A. Gubiński, Areszt zasadniczy i zastępczy, ZKA 1963, nr 6, s. 52.

115 A. Gubiński, Ewolucja stosowanych..., s. 29.

116 Uważano, iż wykonanie tej kary mogło nastąpić w prasie lokalnej lub radiowęźle, a nawet w drodze „ogłoszenia w miejscowym kinie przed seansem”. B. Gajewski, System kar (w świetle nowej ustawy z 2 XII 1958 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym), PdKO 1958, nr 6, s. 21.

117 J. Szumski, Środki penalne..., s. 67.

118 E. Gubiński, Ewolucja stosowanych..., s. 29

119 E. Iserzon, Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1959, nr 8-9, s. 255.

wykroczeń jako czynów godzących wyłącznie w działalność administracji państwowej¹²⁰. Doktryna coraz odważniej skłaniała się ku pogładowi o tożsamości rodzajowej wykroczeń i przestępstw jako czynów karalnych różniących się od siebie stopniem społecznego niebezpieczeństwa¹²¹.

Ugruntowaniu się tego poglądu wśród teoretyków prawa sprzyjało niepowodzenie podejmowanych w Związku Radzieckim prób znalezienia kryteriów pozwalających na wyraźne odgraniczenie wykroczeń od przestępstw. Ich precyzyjne ustalenie okazało się niezwykle trudne z uwagi na fakt, iż radziecki ustawodawca wykazywał się brakiem konsekwencji przy kwalifikowaniu poszczególnych czynów do grupy wykroczeń lub do grupy przestępstw. Pod koniec lat pięćdziesiątych radzieccy uczeni odrzucili pogląd zakładający traktowanie wykroczeń administracyjnych jako czynów społecznie szkodliwych, lecz pozbawionych cechującego przestępstwa elementu społecznego niebezpieczeństwa¹²². W wydawanych za wschodnią granicą publikacjach naukowych zaczęto wyraźnie skłaniać się ku koncepcji zakładającej tożsamość rodzajową tych dwóch rodzajów czynów karalnych. Podkreśleniu zachodzącej pomiędzy nimi różnicy o charakterze ilościowym służyło operowanie kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa, który w przypadku wykroczeń był niewielki lub nawet nikomy¹²³.

Jako potwierdzenie słuszności obowiązywania tego poglądu w polskich realiach odbierano towarzyszące uchwaleniu nowelizacji u.k.a. z grudnia 1958 r. przemówienie posłanki Z. Stypułkowskiej. Referując projekt ustawy nowelizującej, Stypułkowska w ogóle nie nawiązała do obowiązujących w okresie stalinowskich teorii, lecz oparła „cały swój wywód w sposób oczywisty na założeniu o rodzajowej tożsamości wykroczeń i innych przestępstw”¹²⁴. W związku z częściowym przywróceniem instytucji żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego twierdzono, iż pomiędzy orzecnictwem kolegiów a wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych nie występują istotne różnice o charakterze materialnym¹²⁵.

-
- 120 Z. Rybicki, K. Sobczak, O niektórych zagadnieniach udziału obywateli w orzecnictwie karno-administracyjnym, PIP 1957, nr 4, s. 39. Kwestionując zasadność poglądów głoszonych przez R. Rajkowskiego, autorzy ci stwierdzali, iż „differentia specifica wykroczeń nie polega jednak na tym, iż godzą one w działalność administracji państwowej”.
- 121 Postrzeganie wykroczeń jak odrębnej od przestępstw kategorii czynów karalnych stanowiło konsekwencję definitywnego odrzucenia przez doktrynę prawa karnego koncepcji trójpodziału przestępstw. Wskazuje na to opinia wygłoszona przez czołowego teoretyka prawa karnego lat pięćdziesiątych I. Andrejewa, który pojęcie przestępstwa ograniczał do zbrodni i występków. Jego zdaniem trzecia kategoria czynów karalnych – „wykroczenia” lub „naruszenia prawa” do przestępstw w świetle obowiązującego polskiego ustawodawstwa raczej nie należy”. I. Andrejew, Przyczynek do trójpodziału przestępstw, PIP 1955, nr 12, s. 887.
- 122 W.F. Dąbrowski, Zagadnienia ogólne orzecnictwa k-a w PRL, Poznań 1970, s. 34.
- 123 O. Szyszow, O rozgraniczeniu przestępstw i wykroczeń administracyjnych w prawie radzieckim, ZKA 1961, nr 5, s. 49.
- 124 Sejm PRL. Kadencja II. Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dnia 2 grudnia 1958 r., tam 85.
- 125 K. Grzybowski, Sądy a aparat władzy i administracji, PiŻ 1957, nr 8, s. 1.

Argument ten miał przemawiać za usytuowaniem prawa wykroczeń w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego¹²⁶.

Wprawdzie nowelizacja z grudnia 1958 r. przyczyniła się do poluzowania więzów łączących prawo wykroczeń z prawem administracyjnym, lecz pomimo to ustawodawca nie zdecydował się na odejście od terminu „prawo k-a”. Wręcz przeciwnie, określenie to zostało wykorzystane celem nadania nowej nazwy organom orzekającym. Dotychczasowe kolegia orzekające otrzymały nazwę „kolegia k-a”, chociaż określenie to nie odpowiadało ich charakterowi prawnemu. Jako organy nieusytuowane w strukturach terenowej administracji państwowej kolegia rozstrzygały sprawy o wykroczenia w oparciu o zasady rządzące procesem karnym. Należy przypuszczać, iż nazwanie ich karno-administracyjnymi służyło podkreśleniu faktycznego podporządkowania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia bieżącym interesom aparatu administracji¹²⁷.

Zwolennikiem utrzymania tego rodzaju zależności był resort spraw wewnętrznych, który bronił korzystnej z punktu widzenia jego interesów „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń. MSW pozostawało w opozycji wobec wysuwanych przez środowisko prawnicze postulatów powrotu prawa wykroczeń do obszaru prawa karnego, gdyż ich uwzględnienie postawiłoby na porządku dziennym kwestię wprowadzenia sądowej kontroli całokształtu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Podczas prowadzonych w latach 1957-1958 prac nad nowelizacją u.k.a. przedstawiciele resortu zdecydowanie sprzeciwiali się objęciu kontrolą sądową wszystkich orzeczeń kolegiów¹²⁸. Przywrócenie kontroli sądowej tylko w stosunku do orzeczeń o ukaraniu aresztem zasadniczym należy ocenić jako sukces MSW. Wobec niewielkiego udziału aresztu zasadniczego w ogólnej strukturze kar wymierzanych przez kolegia wpływ sądów na kształtowanie polityki karnej w sprawach o wykroczenia był znikomy¹²⁹. Nowelizacja u.k.a. nie przyniosła osłabienia kompetencji przysługujących Ministrowi Spraw Wewnętrznych w dziedzinie zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem k-a. Utrwaleniu korzystnej z punktu widzenia interesów resortu „administracyjnej” koncepcji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sprzyjało oficjalne posługiwanie się przez ustawodawcę określeniem „prawo k-a”. W konsekwencji wydawane przez MSW od 1956 r. czasopismo „Poradnik dla

126 J. Jakubowska-Hara, Grzywna..., s. 82.

127 J. Skupiński, Model polskiego..., s. 11.

128 Dyrektor DSA MSW H. Chmielewski uzasadniał stanowisko resortu potrzebą zachowania jednolitości orzecznictwa k-a, aczkolwiek z kontekstu jego wypowiedzi wynika obawa o utratę na rzecz sądów przysługującego Ministrowi Spraw Wewnętrznych monopolu w zakresie kreowania polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Protokół z obrad Komisji powołanej zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych nr 221/57 w sprawie ostatecznej redakcji tekstu noweli do ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BU MSW II 6439, s. 417-418.

129 Szerzej na temat funkcjonowania sądowej kontroli orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w okresie gomułkowskim, M. Łysko, Środki zaskarżania orzeczeń karno-administracyjnych w Polsce Ludowej, w: Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym, D. Gil (red.), Stalowa Wola 2013.

Kolegiów Orzekających” zostało opatrzone nowym tytułem „Zagadnienia Karno-Administracyjne”.

Nowelizację z grudnia 1958 r. traktowano w kategoriach wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom praktyki orzecznictwa k-a reformy, której przeprowadzenie było konieczne z uwagi na oddalającą się perspektywę rozpoczęcia prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń. Potrzeba stworzenia jednolitego systemu prawa wykroczeń była szczególnie odczuwalna na gruncie przepisów materialnych, których trzon tworzyła znowelizowana u.k.a. Jej przepisy dotyczące systemu kar oraz zasad ich wymiaru były powszechnie stosowane przez kolegia, czemu niewątpliwie sprzyjało wydanie przez MSW w 1959 r. praktycznego komentarza do tej ustawy¹³⁰. Drugoplanowe znaczenie z punktu widzenia praktyki orzecznictwa k-a posiadało natomiast przedwojenne p.o.w., gdyż większość przepisów jego części ogólnej uległa dezaktualizacji wskutek wejścia w życie u.k.a. Spośród utrzymanych w mocy rozwiązań części ogólnej przedwojennej kodyfikacji wyróżniał się artykuł zawierający odesłanie do przepisów kk. Jednakże ich stosowanie postrzegano jako stojące w sprzeczności z wyrażoną w u.k.a. koncepcją usamodzielnienia orzecznictwa kolegiów względem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Funkcjonujące od kwietnia 1952 r.¹³¹ kolegia orzekające ignorowały ciążyący na nich obowiązek stosowania przepisów kk., przyjmując za dostateczną podstawę rozstrzygania spraw o wykroczenia regulacje materialnoprawne u.k.a. Szczególne znaczenie przypisywano przepisowi wprowadzającemu odmienne niż na gruncie kk. dyrektywy wymiaru kary za wykroczenia. Przepis ten miał świadczyć o tym, że „rozwój ustawodawstwa w Polsce Ludowej zmierza do samodzielnego unormowania zasad i warunków odpowiedzialności karno-administracyjnej”¹³².

Kolegia respektowały natomiast regulacje ustaw szczególnych, które na użytek karania zgrupowanych w nich wykroczeń modyfikowały instytucje części ogólnej p.o.w. Odmienne regulacje w przedmiocie zasad odpowiedzialności lub wymiaru kar były zawarte w pochodzącej z 1937 r. ustawie o szkodnictwie polnym i leśnym oraz czterech wydanych w latach pięćdziesiątych aktach prawnych. Spośród nich dużą rolę w praktyce orzecznictwa kolegiów okresu gomułkowskiego odgrywały tzw. ustawa antyspekulacyjna z 13 lipca 1957 r.¹³³ oraz wspomniana ustawa antychuligańska z 22 maja 1958 r. Wobec przyjęcia przez władze nowych priorytetów w dziedzinie polityki k-a istotnemu ograniczeniu uległo znaczenie ustawy 10 lipca 1952 r. o obowiązkowych dostawach zbóż¹³⁴. Po przełomie 1956 r. problematyka

130 Ustawa o orzecznictwie...

131 U.k.a. weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1952 r.

132 R. Rajkowski, *Prawo karno...*, s. 30.

133 Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zwalczaniu spekulacji i ochronie interesów nabywców i producentów rolnych w obrocie handlowym (Dz.U. Nr 39, poz. 171).

134 Dz.U. Nr 32, poz. 214. W myśl postanowień art. 28 ustawy, jednostkowy czyn, polegający na niewykonaniu dostawy lub obniżeniu jakości dostarczanych zbóż, był zagrożony karą grzywny do 3000 złotych orzekaną

dostaw obowiązkowych stanowiła drugoplanowy przedmiot zainteresowania kolegów¹³⁵, skutkiem czego było stosunkowo rzadkie orzekanie wprowadzonej dekretem z 4 marca 1953 r. zastępczej kary aresztu w sprawach o niewykonanie tychże dostaw¹³⁶.

6. Dezaktualizacja części szczególnej prawa o wykroczeniach

Praktyka orzecznictwa kolegów pod rządami u.k.a. miała wykazać, iż wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania materialnoprawne z powodzeniem zastąpiły nieprzydatne w realiach społeczno-ustrojowych Polski Ludowej przepisy części ogólnej p.o.w. Przeprowadzona w grudniu 1958 r. nowelizacja skutkowała utrwaleniem tendencji do traktowania u.k.a. jako trzonu ustawodawstwa dotyczącego wykroczeń, chociaż formalnie taki charakter wciąż posiadało p.o.w. Z uwagi na postępującą degradację znaczenia części szczególnej przedwojennej kodyfikacji podejmowano próby korekty systemu materialnego prawa wykroczeń w sposób odpowiadający „aktualnym stosunkom społecznym i potrzebom państwowym”. Dokonano tego w drodze wydawania szeregu ustaw szczególnych, których przepisy karne nie tylko zastępowały rozwiązania dotychczasowe, lecz wprowadzały również nowe stany faktyczne wykroczeń nieprzewidzianych przez p.o.w.¹³⁷

Niektóre wykroczenia określone w części szczególnej p.o.w. uległy całkowitej dezaktualizacji wskutek zmiany realiów społeczno-ustrojowych, czego przykładem były przepisy dotyczące lotnictwa prywatnego czy poszczególnych dzielnic byłych zaborów. Poza tym p.o.w. penalizował jako wykroczenia pewne czyny, które w Polsce Ludowej traktowano jako sprawy kwalifikujące się do załatwienia w drodze odpowiedzialności dyscyplinarnej. Występowała też odwrotna prawidłowość, a mianowicie niektórym wykroczeniom z p.o.w. z uwagi na ich stopień szkodliwości w warunkach ustroju socjalistycznego przypisywano „wszelkie cechy przestępstw”¹³⁸. Rację bytu straciły również wykroczenia przewidziane w niektórych pochodzących z okresu międzywojennego aktach prawnych o charakterze szczególnym wobec p.o.w. W świetle tej uwagi za szczególny paradoks należy uznać fakt

w trybie postępowania karno-administracyjnego, P. Fiedorczyk, Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, Białystok 2002, s. 139.

135 Podczas posiedzenia sejmowych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 7 października 1958 r. referująca treść projektu nowelizacji u.k.a. posłanka Z. Stypułkowska krytycznie przyznała, iż „w ubiegłych latach występowała tendencja stosowania środków karnych jako lekarstwa na szereg niedomagań życia gospodarczego”. Jako przykład podała „sprawy karno-administracyjne dotyczące niewykonania obowiązkowych dostaw”, które wynosiły w 1954 r. ok. 20 proc. ogółu spraw. Według posłanki Stypułkowskiej po przełomie 1956 r., „gdy system dostaw obowiązkowych został generalnie zmieniony, odsetek tych spraw jest minimalny”. Kolegia doczekały się sejmowej debaty, PiZ 1958, nr 23, s. 5.

136 Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych (Dz.U. Nr 14, poz. 55). Szerzej na temat okoliczności wprowadzenia tej kary oraz praktyki jej stosowania M. Łysko, Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw..., s. 200-206.

137 T. Tyrawski, Projekt nowego prawa o wykroczeniach, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1, s. 45.

138 Projekt prawa o wykroczeniach karno-administracyjnych, „Chłopska Droga” 1960, nr 69, s. 2.

obowiązywania w powojennej Polsce rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o uregulowaniu wywozu kurzych jaj za granicę¹³⁹.

Skalę dezaktualizacji przepisów części szczególnej p.o.w. obrazują przeprowadzone w 1959 r. przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) badania ankietowe dotyczące struktury wpływających do kolegiów wniosków o ukaranie. Zaledwie 9,2% z nich stanowiły wnioski o ukaranie za wykroczenia zgrupowane w p.o.w.¹⁴⁰, które z punktu widzenia praktyki utraciło cechy właściwe kodyfikacji¹⁴¹. Ponad 90% spraw rozpatrywanych przez kolegia dotyczyło wykroczeń przewidzianych w około dwustu aktach prawnych o charakterze szczególnym wobec p.o.w. Na pierwszym miejscu listy wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia znajdowały się sprawy o zakłócenie porządku publicznego lub wywołanie zgorszenia przez osoby znajdujące się w stanie nietrzeźwości. Liczba orzeczeń o ukaraniu w sprawach o wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie” systematycznie wzrastała, by w 1960 r. osiągnąć 29,2% ogólnej liczby wymierzonych kar¹⁴². Przyczyniło się do tego uchwalenie 10 grudnia 1959 r. ustawy o zwalczaniu alkoholizmu (ustawa antyalkoholowa)¹⁴³, która na tle pochodzącej z 1956 r. poprzedniczki posiadała bardziej represyjne oblicze¹⁴⁴. Art. 27 ustawy antyalkoholowej¹⁴⁵ pochłaniał dyspozycje najczęściej stosowanych przez kolegia wobec sprawców wykroczeń chuligańskich przepisów p.o.w. Skutkiem tego było drugoplanowa rola przedwojennej kodyfikacji w karaniu sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”¹⁴⁶. Drugą pozycję w strukturze spraw rozpatrywanych przez kolegia zajmowały rozproszone pomiędzy różne akty prawne wykroczenia

139 Dz.U. Nr 27, poz. 249. Aneks nr 2 do projektu Prawa karno-administracyjnego..., IPN BU MSW II 25020, s. 192.

140 Prawo..., Warszawa 1961, s. 50.

141 A. Marek, Polskie prawo..., s. 22. Potwierdzeniem tendencji do marginalizowania znaczenia p.o.w. była nowelizacja przeprowadzona w związku z uchwaleniem 2 grudnia 1960 r. ustawy o kolejach (Dz.U. Nr 54, poz. 311). Przepisy karne tej ustawy weszły w miejsce przepisu p.o.w. penalizującego naruszenia przepisów porządkowych na kolejach.

142 Stosunek orzeczeń o ukaraniu w sprawach o „pijaństwo” i zakłócenie spokoju publicznego do ogólnej liczby kar wymierzonych przez kolegia uległ wzrostowi z 27,8% w 1958 r. do 29,2% w 1960 r. Zestawienie ukaranych według dziedziny wykroczeń w latach 1958-1960. Załącznik do analizy przebiegu... za rok 1960 r., IPN BU MSW II 6652, s. 25.

143 Dz.U. Nr 69, poz. 434.

144 Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 12, poz. 62) traktowała jako wykroczenie zakłócanie w stanie nietrzeźwości spokoju publicznego lub wywołanie zgorszenia w miejscu publicznym albo zakładzie pracy. Sprawcom tego rodzaju czynów groziły areszt do 3 miesięcy lub grzywna w wymiarze do 3000 złotych. W. Kołodziejki, Kilka uwag o art. 14 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, PdKO 1957, nr 1-2, s. 42-43.

145 Artykuł ten przewidywał karę aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 4500 złotych (czyli w maksymalnym wymiarze tych kar orzekanych przez kolegia) wobec sprawców, którzy w stanie nietrzeźwości dopuścili się zakłócenia porządku publicznego lub wywołali zgorszenie w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy.

146 Według danych z 1960 r. za wykroczenia o charakterze chuligańskim zgrupowane w art. 28-31 p.o.w. ukarano 34.155 osób (z czego 98,1% kar stanowiły grzywny, areszt zasadniczy – 1,4%, zaś nagana – 0,5%). Dla porównania art. 27 ustawy antyalkoholowej stanowił podstawę ukarania 141.110 osób, zaś w strukturze orzeczonych kar zwraca uwagę wysoki, bo aż 4,7% udział aresztu zasadniczego. Wyrazem zwiększonej represyjności kar wymierzanych w oparciu o powyższy przepis był symboliczny – wynoszący jedynie 0,1% – udział kary nagany. Analiza przebiegu... w 1960 r., IPN BU MSW II 6652, s. 42.

przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego¹⁴⁷, określane mianem wykroczeń drogowych. Zostały one zebrane w jedną całość przez ustawę z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych¹⁴⁸. Spenalizowane w tej ustawie czyny w ogóle nie posiadały swojego odpowiednika w p.o.w. W latach sześćdziesiątych wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie” oraz wykroczenia drogowe stanowiły łącznie 75% spraw rozpatrywanych przez kolegia¹⁴⁹.

Fakt obowiązywania dużej liczby przepisów materialnego prawa wykroczeń „rozrzuconych w źródłach prawnych różnego szczebla i pochodzących z różnych okresów historycznych” wpływał negatywnie na poziom funkcjonowania orzecznictwa k-a. Trudności z poruszaniem się w gąszczu przepisów miały zarówno funkcjonujące w oparciu o czynnik społeczny kolegia k-a, jak też pełniące rolę oskarżyciela publicznego w postępowaniu przed kolegią organy Milicji Obywatelskiej (MO). Już na fali polityki „odwilży” wskazywano, iż konieczność stosowania „przestarzałych lub sprzecznych albo niejasnych, bardzo często ogólnikowych norm prawa karno-administracyjnego” prowadzi do licznych naruszeń praworządności w działalności organów orzekających¹⁵⁰. Te same przyczyny miały powodować „w wielu wypadkach bezkarność sprawców wykroczeń lub ich demoralizację w związku ze zbyt łagodną represją”, poważnie ograniczając lub całkowicie przekreślając „wychowawczą wartość orzecznictwa k-a”¹⁵¹. Krytyce polskich realiów towarzyszyło podawanie za przykład Czechosłowacji, która w 1950 r. dokonała kompleksowej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń oraz procedury k-a¹⁵². Obowiązujące za południową granicą kodeksy: karno-administracyjny¹⁵³ i postępowania karno-administracyjnego¹⁵⁴ postrzegano jako „duże udogodnienie dla działających przy radach narodowych komisji karnych”¹⁵⁵, które z wyłączeniem sądów sprawowały orzecznictwo w sprawach o wykroczenia¹⁵⁶.

Po objęciu w 1955 r. zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem k-a przez MSW jego kierownictwo podjęło próbę zebrania w jednym zbiorze wszystkich obo-

147 Odsetek kar orzeczonych w sprawach o wykroczenia drogowe w 1958 r. wynosił 25,2% ogółu kar. W następnym roku odsetek ten wzrósł do 27,7%. Analiza przebiegu... w 1960 r., IPN BU MSW II 6652, s. 25.

148 Dz.U. Nr 53, poz. 295.

149 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa o wykroczeniach, ZKA 1967, nr 5, s. 33.

150 Przestrzegajmy przepisów prawnych, PdKO 1956, nr 2-3, s. 56-58.

151 R. Rajkowski, Projekt kodeksu..., s. 319.

152 Wydane po przewrocie politycznym z lutego 1948 r. akty kodyfikacyjne z dziedziny prawa karnego administracyjnego zostały opracowane w okresie tzw. prawniczego dwulecia. Regulacje dotyczące systemu kar groźących za wykroczenia oraz zasad ich wymierzania ocenia się dzisiaj jako jeden z przejawów zalegalizowanej bezprawności. Przyznawały bowiem funkcjonującym przy radach narodowych komisjom karnym, które już w 1945 r. przejęły orzecznictwo w sprawach o wykroczenia, prawo wymierzenia kar sięgających 2 lat pozbawienia wolności i przepadku mienia. P. Mates a kolektiv, Zaklady spravniho prava trestniho, Praha 2010, s. 9.

153 Trestni zakon spravni – zakon c 88/150 Sb.

154 Trestni rad spravni – zakon c 98/1950 Sb.

155 Z. Olendarczyk, Doświadczenia bratniej republiki, PdKO 1956, nr 1, s. 25.

156 Nowe trestni pravo spravni, Praha 1951, s. 142-143.

wiązujących przepisów materialnego prawa wykroczeń¹⁵⁷. Wydane pod auspicjami tego resortu w 1958 r. i 1960 r. obszerne opracowania spełniały ten warunek¹⁵⁸, lecz jak to słusznie zauważył karnista z Uniwersytetu Warszawskiego (UW) L. Kubicki, „muszą oszłomić swoimi rozmiarami nawet najbardziej zahartowanych prawników”. Tym bardziej nierealne było opanowanie materii zawartej w zbiorach materialnego prawa wykroczeń przez członków składów orzekających kolegiów, którzy z reguły nie posiadali nawet elementarnej wiedzy prawniczej. Wprawdzie niektóre fachowe dziedziny podlegały właściwości specjalnych organów administracji, lecz występujący od momentu wejścia w życie u.k.a. dualizm orzecznictwa k-a powodował szereg dodatkowych komplikacji¹⁵⁹.

Trudności natury praktycznej potęgował niemal zupełny brak zainteresowania doktryny problematyką prawa wykroczeń, które jeszcze na początku lat sześćdziesiątych stanowiło „dziedzinę prawie całkowicie zapomnianą” przez przedstawicieli nauki. W powojennej bibliografii prawniczej przez długi czas brakowało „jakiegokolwiek opracowania monograficznego z tego zakresu”¹⁶⁰ oraz „jakiegokolwiek analizy orzecznictwa karno-administracyjnego”¹⁶¹.

Pochodząca z 1961 r. opinia L. Kubickiego pozostała aktualna aż drugiej połowy lat sześćdziesiątych, kiedy to na fali prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń zaczęły ukazywać się pierwsze monografie o charakterze teoretycznym poświęcone tej dziedzinie prawa. Niemal zupełny brak zainteresowania doktryny przekładał się na sferę edukacji prawniczej, wskutek czego prawo wykroczeń zajmowało marginesową pozycję w programach studiów uniwersyteckich. Jako prawo k-a było omawiane przy okazji wykładów z prawa administracyjnego. Z kolei postępowania w sprawach o wykroczenia nauczano jako szczególnego trybu procedury administracyjnej. Po przełomie 1956 r. jedynie MSW podejmowało odosobnione wysił-

157 Charakter zbioru o charakterze częściowym posiadało pochodzące z 1956 r. opracowanie autorstwa R. Rajkowskiego, w którym zestawiono i omówiono wszystkie akty normatywne związane z problematyką odpowiedzialności k-a pracownika uspołecznionego zakładu pracy. Zbiór zawierał przepisy dotyczące: handlu, gospodarki materiałowej; przemysłu i górnictwa; rolnictwa i rybołówstwa; komunikacji, transportu i łączności; gospodarki komunalnej i budownictwa; obrony narodowej; bezpieczeństwa i porządku publicznego; oświaty i kultury; zdrowia oraz pracy i ubezpieczeń społecznych. R. Rajkowski, Odpowiedzialność karno-administracyjna pracownika uspołecznionego zakładu pracy, Warszawa 1956.

158 W 1958 r. ukazał się zbiór przepisów z dziedziny materialnego prawa wykroczeń autorstwa F. Daniluka, Prawo karno-administracyjne. Tabele wykroczeń i kar. Wydano także opracowane przez trzech pracowników Prezydium Stołecznej Rady Narodowej – T. Lepiarza, P. Matuszewskiego i Z. Mazura kompendium, Prawo karno-administracyjne materialne. Popularne opracowanie dla kolegiów orzekających. W 1960 r. nakładem DSA MSW ukazał się obszerny zbiór przepisów Prawo karno-administracyjne materialne. Zeszyt pierwszy obejmował akty prawne z dziedziny porządku publicznego, drugi dotyczył komunikacji i transportu, zaś trzeci poświęcony został problematyce rolnictwa.

159 L. Kubicki, Projekt prawa o wykroczeniach, PiP 1961, nr 10, s. 493.

160 Wprawdzie w 1955 r. ukazała się obejmująca zarówno formalne, jak i materialne prawo wykroczeń książka R. Rajkowskiego, Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, lecz została napisana głównie pod kątem praktyki. Przeciwno postrzeganiu tej pracy w kategoriach rzetelnego opracowania o charakterze naukowym przemawiał fakt zamieszczenia przez autora licznych rozważań natury ideologicznej oraz odniesień do dorobku nauki radzieckiej. W.F. Dąbrowski, Zagadnienia ogólne..., s. 25, przypis nr 35.

161 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 493-494.

ki zmierzające do popularyzacji prawa wykroczeń. Wydawane pod auspicjami tego resortu specjalistyczne czasopismo „Zagadnienia Karno-administracyjne” koncentrowało się głównie na kwestiach praktycznych związanych z bieżącą działalnością kolegiów¹⁶².

Przełomowy dla powojennych dziejów Polski rok 1956 r. nie przyniósł odejścia od obowiązującej w okresie stalinowskim koncepcji prawa wykroczeń jako działu prawa administracyjnego. Skutkiem tego było powszechne posługiwanie się w okresie gomułkowskim terminem prawo k-a. W przeciwieństwie do okresu międzywojennego zadanie stworzenia kompleksowej kodyfikacji prawa wykroczeń powierzono MSW, podczas gdy Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości miała przygotować projekt kodeksu karnego Polski Ludowej. Wobec odrzucenia przez czynniki oficjalnie zbyt „liberalnego” w ich ocenie projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r., nadzieje na ponowne podjęcie prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń wiązano z planowaną akcją uporządkowania ustawodawstwa administracyjnego.

162 Tamże, s. 493.

Rozdział II

PROBLEMY PIERWSZEJ FAZY PRAC KODYFIKACYJNYCH

1. Organizacja prac kodyfikacyjnych

Cechujący prawo wykroczeń chaos legislacyjny postrzegano jako pochodną złego stanu ogólnego ustawodawstwa administracyjnego Polski Ludowej, na którego poważne braki środowisko prawnicze zwracało uwagę w pierwszych latach rządów Gomułki¹. Dlatego z dużą nadzieją powitano podjętą przez Radę Ministrów w dniu 15 października 1959 r. uchwałę w sprawie planu prac nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego². Uchwała zakładała podjęcie przez poszczególne resorty szeroko zakrojonych prac kodyfikacyjnych i przedstawienie stosownych projektów 82 aktów prawnych w terminie do końca 1960 r. Zakres tych prac obejmował również prawo k-a³, które z uwagi na bliski związek szeregu wykroczeń z poszczególnymi kierunkami działalności administracji państwowej postrzegano jako dział prawa administracyjnego⁴.

W wykonaniu uchwały na mocy wspólnego zarządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 30 marca 1960 r. powołano Komisję do opracowania projektu prawa o wykroczeniach⁵ (Komisja I). Utworzonej równolegle drugiej komisji⁶ powierzono zadanie opracowania projektu jednolitych przepisów

1 J. Starościak, Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego, PIP 1959, nr 4, s. 684.

2 Projekt planu prac nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego przygotowała Centralna Komisja do spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego, która została powołana zarządzeniem nr 116 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1958 r. Plan tych prac zatwierdziła Rada Ministrów uchwałą nr 421/59, podjętą podczas posiedzenia w dniu 15 października 1959 r. Rada Ministrów w sprawie porządkowania ustawodawstwa administracyjnego, PiŻ 1959, nr 23, s. 7.

3 MSW oraz Ministerstwo Sprawiedliwości zostały zobowiązane do opracowania projektu prawa o wykroczeniach w terminie do 31 grudnia 1960 r. Samodzielnie MSW miało przygotować projekt jednolitej kodyfikacji przepisów o postępowaniu k-a. Porządkowanie przepisów, „Rada Narodowa” 1959, nr 45, s. 7.

4 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 493-494.

5 Zarządzenie nr 66/60 Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 30 marca 1960 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, AAN, Min. Spr. 1963, s. 9-10.

6 Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych nr 67/60 z dnia 30 marca 1960 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu jednolitych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym, IPN BU MSW II 6627 s. 43-44.

o postępowaniu k-a⁷. Komisję I tworzyli przedstawiciele świata nauki, sędzia Sądu Najwyższego⁸, wiceprokuratorzy Generalnej Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL)⁹ oraz reprezentant Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁰. Praktykę orzecznictwa k-a reprezentowali delegaci urzędów spraw wewnętrznych prezydów wojewódzkich rad narodowych w Warszawie i Łodzi¹¹. W trakcie prac kodyfikacyjnych na początku lipca 1960 r. uzupełniono skład osobowy Komisji I o przedstawiciela Centralnej Rady Związków Zawodowych (CRZZ)¹², co stanowiło konsekwencję objęcia zakresem przyszłej kodyfikacji wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy. Sekretariat Komisji I tworzyło dwóch pracowników Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW oraz dwóch przedstawicieli Departamentu Ustawodawczego resortu sprawiedliwości¹³. Na czele Komisji I stanął karnista J. Bafia, który łączył pracę naukową na UW z pełnieniem funkcji dyrektora Departamentu Ustawodawczego resortu sprawiedliwości. Funkcję zastępcy przewodniczącego pełnił naczelnik Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW Z. Orłowski. Środowisko naukowe reprezentowali: przedstawiciel nauki prawa karnego – L. Lernell z UW oraz dwaj administratywiści – W. Brzeziński z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz zatrudniony na UW J. Służewski¹⁴. Przewaga naukowców zajmujących się prawem administracyjnym stanowiła konsekwencję hołdowania przez resort spraw wewnętrznych koncepcji prawa wykroczeń jako działu prawa administracyjnego, o czym świadczy wypowiedź wiceprzewodniczącego Komisji I Z. Orłowskiego. Naczelnik Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW podkreślał iż „prawo karno-administracyjne materialne jest funkcją ustawodawstwa administracyjnego, jest wynikiem tego ustawodawstwa, jest jego produktem”. Jego zdaniem materialne prawo k-a pełniło funkcję służebną wobec ustawodawstwa administracyjnego, gdyż miało na celu zabezpieczenie realizacji zadań stojących przed administracją w drodze stosowania sankcji karnych¹⁵.

7 Z prac nad projektem nowych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1961, nr 2, s. 1.

8 Był nim sędzia Sądu Najwyższego Kazimierz Czajkowski.

9 Mgr Melania Sikorowa oraz dr Jerzy Stembrowicz – wiceprokuratorzy Generalnej Prokuratury PRL. Na początku lipca 1960 r. Melanię Sikorową zastąpił wiceprokurator Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie Józef Paliwoda.

10 Mgr Juliusz Tewel, starszy radca prawny Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych.

11 Mgr Jan Staniszewski – kierownik Urzędu Spraw Wewnętrznych Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy oraz Tadeusz Lepiarz – zastępca kierownika Urzędu Spraw Wewnętrznych Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (prezydium WRN) w Łodzi.

12 Skład Komisji uzupełnił mgr Albin Mirończuk – przedstawiciel CRZZ. Zarządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1960 r. zmieniające zarządzenie z dnia 30 marca 1960 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, AAN Min. Spr. 1963, s. 15.

13 Funkcję członków – sekretarzy pełnili: starszy radca w DSA MSW Eugeniusz Tabako, starszy radca DSA MSW Danuta Egierska, starszy radca w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości Leo Hochberg oraz sędzia w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości Irena Śmietanka. Zarządzenie nr 66/60..., AAN Min. Spr. 1963, s. 9-10.

14 Tamże, s. 10.

15 Notatka DSA MSW z listopada 1958 r. w sprawie prac na kodyfikację prawa karno-administracyjnego materialnego, IPN BU MSW II 6443, s. 193.

Oficjalna inauguracja działalności Komisji I miała miejsce w dniu 30 kwietnia 1960 r., kiedy to odbyło się pierwsze posiedzenie jej Sekretariatu (Sekretariat)¹⁶. Owocem tego posiedzenia była uchwała zakładająca rewizję obowiązującego p.o.w. „od strony aktualności jego przepisów i przydatności dla praktyki orzecznictwa k-a” celem ustalenia, „które z tych przepisów mogą wejść do projektu nowego Prawa o wykroczeniach”. Część szczególna przyszłego prawa o wykroczeniach miała być „uaktualniona i poszerzona o niektóre przepisy obowiązujących obecnie obok p.o.w. ustaw szczególnych”. Sekretariat opowiedział się za stworzeniem części ogólnej przyszłej kodyfikacji w oparciu o założenie „odcięcia się od Kodeksu karnego i sądów”. Wskutek przyjęcia takiego założenia część ogólna miała zawierać „właśne sformułowania, charakteryzujące odrębność orzecznictwa karno-administracyjnego”, które w szerokim zakresie nawiązywałyby do regulacji materialnoprawnych u.k.a.¹⁷

W oparciu o powyższe założenia Sekretariat przygotował tezy do części ogólnej oraz propozycje dotyczące zakresu i metody prac nad częścią szczególną nowego prawa o wykroczeniach. W czerwcu 1960 r. zostały one zaakceptowane przez obradującą po raz pierwszy w pełnym składzie Komisję I. Przygotowując tezy do części ogólnej przyszłej kodyfikacji, Sekretariat poddał analizie przepisy obowiązujących p.o.w. i u.k.a. oraz rozwiązania przewidziane w odrzuconym przez czynniki oficjalne projekcie Prawa karno-administracyjnego z 1957 r. Sięgnięto także do części ogólnej projektu kodeksu karnego, który opracowywała powołana w 1956 r. Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości¹⁸. Projekt ten zostanie ogłoszony drukiem na początku 1963 r. Komisja I zapoznała się także z regulacjami dotyczącymi wykroczeń skarbowych. Zostały one uwzględnione w odrębnym rozdziale uchwalonej w kwietniu 1960 r. ustawy karnej skarbowej¹⁹. Pracom na części ogólną przyszłej kodyfikacji miało przyświecać założenie „samodzielnego sformułowania poszczególnych zasad recypowanych z kodeksu karnego zamiast cytowania liczbowych oznaczeń recypowanych przepisów”²⁰.

16 Wydany wraz z zarządzeniem powołującym do życia Komisję regulamin stanowił, iż Sekretariat jest „jej permanentnie pracującym organem roboczym, opracowującym projekty w przedmiocie stanowiącym zakres prac Komisji”. Zarządzenie nr 66/60..., AAN Min. Spr. 1963, s. 11.

17 Notatka w sprawie wyników prac Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach. Sporządzona przez Sekretariat komisji 12 lipca 1960 r., IPN BU MSW II 6627, s. 123-124.

18 Projekt kodeksu karnego przygotowywał powołany w tym celu zespół członków Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości. W skład zespołu wchodził: I. Andrejew, T. Cyprian, A. Gubiński, H. Holder, L. Lernell, J. Potępa, J. Sawicki, M. Szerer (przewodniczący), W. Winawer i W. Wolter. Jako delegat Ministra Sprawiedliwości w pracach uczestniczył J. Bafa, a delegatem Prokuratora Generalnego PRL był H. Rajzman. Projekt kodeksu karnego, Warszawa 1963, s. III.

19 Ustawa karna skarbowa z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 123). Wykroczeń skarbowych dotyczyły art. 37-44 ustawy, Ustawa karna skarbowa, Warszawa 1960, s. 16-17.

20 Uwagi w sprawie zasad części ogólnej projektu prawa o wykroczeniach. Notatka sporządzona przez Sekretariat w dniu 12 lipca 1960 r., AAN Min. Spr. 1963, s. 76.

2. Kwestia definicji wykroczenia

Omawiając ten istotny z punktu widzenia zakresu przedmiotowego przyszłej kodyfikacji problem, Sekretariat wziął pod uwagę dwa warianty jego rozstrzygnięcia. Pierwszy z nich nawiązywał do zawartej w art. 1 p.o.w. definicji formalnej²¹, gdyż zakładał wyodrębnienie wykroczeń spośród innych czynów karalnych w oparciu o kryterium wysokości sankcji karnej. Wariant drugi wzorem projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r.²², przewidywał wyodrębnienie wykroczeń „według forum organu, któremu niezależnie od zagrożenia karnego przekazuje się do rozpoznania sprawa o wykroczenia”. Kryterium w postaci organu karzącego nie zyskało aprobaty Sekretariatu, którego zdaniem „nie jest rzeczą właściwą uzależniać typ przestępstwa (z całym szeregiem konsekwencji, jak zasady karalności, zatarcie, itp.) od tego jaki organ jest właściwy do rozwiązania tej czy innej sprawy”. Opowiadając się za wprowadzeniem do przyszłej kodyfikacji formalnej definicji wykroczenia jako czynu zagrożonego karą, Sekretariat podkreślał potrzebę jej wzbogacenia o zaczerpnięte z art. 1 kk. stwierdzenie o popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę. Przyjęcie takiego rozwiązania zlikwidowałoby występującą w art. 1 p.o.w. lukę redakcyjną, której wypełnienie wymagało sięgnięcia do przewidzianego w kk. określenia przestępstwa²³. Zaproponowana przez Sekretariat definicja określała wykroczenie jako czyn zabroniony przez ustawę, zagrożony w czasie jego popełnienia karami zasadniczymi pozbawienia wolności do trzech miesięcy i grzywny do 5000 złotych albo karami łagodniejszymi. Ogólnikowe sformułowanie kary „łagodniejsze” miało charakter przejściowy, podyktowany oczekiwaniem na opracowanie rozdziału przyszłej kodyfikacji poświęconego karom grożącym za wykroczenia. Wprawdzie występująca w p.o.w. formalna definicja wykroczenia została przez Sekretariat odpowiednio zmodyfikowana, lecz pomimo to nie zyskała uznania Komisji I. Większość jej członków opowiadała się za uwzględnieniem kryterium materialnego w postaci społecznego niebezpieczeństwa czynu. Postulowali także wyraźne podkreślenie różnicy pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem oraz odrębności kar orzekanych za wykroczenia od kar wymierzanych za zbrodnie i występki. Uwzględniając zgłoszone uwagi, Komisja I postanowiła określić wykroczenie „jako czyn zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnie-

21 Według art. 1 p.o.w. wykroczeniem był czyn zagrożony karami zasadniczymi: aresztu do 3 miesięcy, grzywny do 3000 złotych albo jedną z tych kar.

22 Art. 1 projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r. zawierał dwie propozycje definicji wykroczenia, z których każda operowała kryterium w postaci organu orzekającego. W wariantie pierwszym wykroczeniem był czyn zabroniony przez ustawę, która przekazuje wymierzenie kary za jego zawinione popełnienie orzecznictwu karno-administracyjnemu. Drugi z wariantów określał wykroczenie jako „czyn zabroniony przez ustawę, która ze względu na jego szkodliwe następstwa dla porządku prawnego, chronionego przez działalność administracji państwowej, przekazuje wymierzenie kary za jego zawinione popełnienie orzecznictwu karno-administracyjnemu”. Prawo karno-administracyjne. Projekt 1957..., IPN BU MSW II 25020, s. 7.

23 Art. 1. kk. stanowił, iż „odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuszcza się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

nia, społecznie niebezpieczny, nie będący przestępstwem i zagrożony karami administracyjnymi”²⁴.

3. Podmiot wykroczenia

Opracowane przez Sekretariat tezy do części ogólnej wskazywały jako sprawcę wykroczenia każdą osobę fizyczną niezależnie od jej miejsca zamieszkania czy obywatelstwa. Odrzucono natomiast koncepcję odpowiedzialności k-a osób prawnych, chociaż jak wskazywał Sekretariat, „wiele wykroczeń jest takiego rodzaju, że odpowiedzialność karną, oczywiście w postaci grzywny, powinna ponieść instytucja”. Były to w szczególności wykroczenia polegające na zanieczyszczaniu wód i powietrza czy też niedopełnieniu zarządzeń władz administracyjnych. Podane przez Sekretariat przykłady oraz powoływanie się na rozwiązania ustawy karnej skarbowej przewidujące posiłkową odpowiedzialność osób prawnych nie przekonały członków Komisji I do rozszerzenia kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność z tytułu popełnienia wykroczenia²⁵.

Przedmiotem ożywionej dyskusji były przedstawione przez Sekretariat rozwiązania dotyczące odpowiedzialności nieletnich, zwłaszcza propozycja ustanowienia na poziomie 10 lat dolnej granicy wieku umożliwiającej pociągnięcie do odpowiedzialności k-a. Obowiązujące p.o.w. dopuszczało odpowiedzialność sprawców wykroczeń w wieku od 13 do 17 lat pod warunkiem, że działali oni z rozeznaniem²⁶. Sekretariat był przeciwny zamieszczeniu w przyszłej kodyfikacji przesłanki działania z rozeznaniem jako koniecznego warunku odpowiedzialności nieletnich, twierdząc, iż „już w wieku 10 lat nieletni zdaje sobie sprawę z tego, że niektóre czyny są zabronione”. Zajęte stanowisko uzasadniał wysokim stopniem rozwoju intelektualnego młodzieży, która w Polsce Ludowej była poddana obowiązkowemu nauczaniu, oddziaływaniu radia, kina czy harcerstwa. Sekretariat opowiadał się za wprowadzeniem możliwości karania nieletnich grzywną w razie ponownego popełnienia przez nich niektórych wykroczeń. Wymierzanie grzywny w trybie postępowania mandатовego stanowiłoby wyjątek od generalnej zasady rozpatrywania spraw osób nieletnich przez specjalnie w tym celu utworzone sądy, które miałyby stosować wyłącznie środki o charakterze wychowawczym²⁷. Proponowane odstępstwo uzasadniano stopniem demoralizacji osób nieletnich popełniających po raz kolejny takie wykro-

24 Notatka w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 124.

25 Tamże, s. 125.

26 P.o.w. przewidywało całkowitą nieodpowiedzialność za wykroczenie nieletnich w wieku do 13 lat. Nieletni w wieku od 13 do 17 lat ponosił odpowiedzialność tylko wtedy, gdy popełnił wykroczenie z rozeznaniem. Oznaczało to osiągnięcie przez nieletniego takiego poziomu rozwoju umysłowego i moralnego, że był on w stanie rozpoznać znaczenie swojego czynu i pokierować swoim postępowaniem. A. Gubiński, Prawo karno-administracyjne. Wykroczenie, Warszawa 1967, s. 162.

27 Notatka w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 126.

czenia, jak „udział w publicznych libacjach alkoholowych, w uprawianiu gier hazardowych, uprawianiu nierządu”. Ponieważ nieletni nie posiadali z reguły środków pieniężnych, stąd zakładano uiszczanie wymierzonych kar grzywny przez rodziców bądź opiekunów. Związaną z tym dolegliwość natury majątkowej uznano za czynnik sprzyjający poważniejszemu traktowaniu obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej lub opieki²⁸.

Propozycje obniżenia dotychczasowych granic wieku warunkujących odpowiedzialność nieletnich oraz wyjątkowego stosowania wobec tej kategorii sprawców wykroczeń kary grzywny nie zyskały aprobaty Komisji I. W przypadku recydywy lub specjalnego charakteru wykroczenia jej członkowie opowiedzieli się za wprowadzeniem możliwości przekazania sprawy do sądu dla nieletnich celem zastosowania odpowiednich środków wychowawczych. Poza tym wyjątkiem w dalszym ciągu miała obowiązywać przewidziana w p.o.w. zasada odpowiedzialności k-a nieletnich w wieku od 13 do 17 lat, którzy popełnili wykroczenie, działając z rozeznaniem. Wobec tej kategorii sprawców w miejsce kary kolegia stosowałyby wyłącznie upomnienie lub oddanie pod dozór odpowiedzialny, podczas gdy p.o.w. przewidywało także możliwość orzeczenia grzywny w przypadku recydywy²⁹. Sprzeciwiając się przeniesieniu spraw osób nieletnich do odrębnej ustawy, Komisja I postulowała rozszerzenie stosowanych wobec tej kategorii sprawców środków oddziaływania wychowawczego o naganę. Orzeczenie nagany byłoby połączone z obowiązkiem powiadomienia o tym fakcie szkoły lub instytucji, w której pracował nieletni. Wraz z powiadomieniem kolegium składałoby wniosek o ukaranie w trybie dyscyplinarnym. Wzmoczeniu czujności rodziców lub opiekunów służyć miało zamieszczenie w części szczególnej przyszłej kodyfikacji przepisu penalizującego niedopełnienie obowiązków rodzicielskich lub opiekuńczych względem nieletniego sprawcy wykroczenia³⁰.

4. Przesłanki odpowiedzialności karno-administracyjnej

Problematyka winy stanowiącej konieczną przesłankę odpowiedzialności k-a została rozstrzygnięta przez Komisję I zgodnie z propozycjami zgłoszonymi przez Sekretariat. Wzorem obowiązującego p.o.w. przyszła kodyfikacja miała traktować wykroczenie jako czyn popełniony zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyśl-

28 Referat Sekretariatu na posiedzenie Komisji w dniu 7 czerwca 1960 r., IPN BU MSW II 6627, s. 134-135.

29 Wobec nieletnich sprawców, którzy popełnili wykroczenie w warunkach braku rozeznania znaczenia swojego czynu, p.o.w. przewidywało stosowanie przez władzę karzącą wyłącznie środków wychowawczych. Były nimi upomnienie oraz oddanie pod dozór odpowiedzialny rodziców lub innych osób, mających pieczę nad nieletnim. Jeżeli nieletni w wieku od 13 do 17 lat popełnili wykroczenie z rozeznaniem, to środki wychowawcze mogły być stosowane zamiast kary grzywny. Obligatoryjne orzeczenie wobec tej kategorii sprawców kary grzywny p.o.w. przewidywało w przypadku recydywy, czyli popełnienia w ciągu ostatniego roku wykroczenia z tych samych pobudek lub tego samego rodzaju. A. Gubiński, *Prawo karno...*, s. 163-164.

30 Notatka w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 125.

nej. Podobnie jak w przypadku przestępstw wina nieumyślna występowałaby pod postacią lekkomyślności lub niedbalstwa. Utrzymano obowiązującą na gruncie p.o.w. zasadę, iż stopień zawinienia sprawcy wykroczenia nie stanowił okoliczności wpływającej na wysokość orzeczonej kary. Oznaczało to jednakowe traktowanie czynów popełnionych umyślnie, jak i nieumyślnie³¹.

Większych wątpliwości wśród członków Komisji I nie budziła kwestia form zjawiskowych wykroczenia, gdyż przychylnie przyjęto propozycje wprowadzenia karalności pomocnictwa i podżegania. Obowiązujące p.o.w. nie przewidywało karalności pomocnictwa z uwagi na formalny charakter przeważającej części wykroczeń oraz ich niewielką wagę w porównaniu z przestępstwami. Ten tradycyjny pogląd został zakwestionowany przez Sekretariat jako odmawiający wykroczeniu cechy czynu społecznie niebezpiecznego, czyli przesłanki powszechnie występującej na gruncie socjalistycznego prawa karnego. W pierwszym rządzie karalność pomocnictwa miała dotyczyć szerokiego kręgu wykroczeń, w przypadku których najczęściej występowało współuczestnictwo pomocników. Pomoc ta z reguły odgrywała kluczową rolę dla samego faktu popełnienia wykroczeń drogowych, spekulacyjnych, sanitarnych czy też polegających na niewykonaniu w terminie dostaw obowiązkowych. Z uwagi na powszechność występowania tych społecznie niebezpiecznych wykroczeń Sekretariat uznał za wskazane ukaranie nie tylko sprawcy, lecz także działającego umyślnie pomocnika. Komisja I opowiedziała się za wprowadzeniem jako zasady odpowiedzialności za podżeganie do wykroczenia, którą obowiązujące p.o.w. przewidywało w szczątkowej postaci. Odpowiedzialność k-a podżegacza miała wynikać z założenia, iż „człowiek nakłaniający do naruszania ustaw jest *spiritus movens* czynu, przeto powinien ponosić za swe podżeganie odpowiedzialność”. Wątpliwości wśród członków Komisji I nie budziła propozycja przejścia z p.o.w. zasady niekaralności usiłowania popełnienia wykroczenia. Uzasadniając przyjęte rozwiązanie, wskazywano na znikomą szkodliwość społeczną usiłowania popełnienia wykroczenia, która wynikała z faktu niedokonania czynu zabronionego. W związku z tym uznano, że „dochodzenie takiego czynu na drodze karnej jest zbędne”³².

Problem wyłączenia odpowiedzialności podmiotu wykroczenia został potraktowany przez Komisję I odmiennie, niż to przewidywały zgłoszone przez Sekretariat propozycje. Sekretariat opowiadał się za przeniesieniem do części ogólnej przyszłej kodyfikacji stosownych regulacji obowiązującego kk. „z pewnymi odchyleniami wypływającymi z projektu nowego kk.” Przeciwnie niż przewidywał przygotowywany przez Komisję Kodyfikacyjną przy Ministrze Sprawiedliwości projekt kodeksu karnego, działanie na rozkaz lub wyraźne zlecenie służbowe miało skutko-

31 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 137.

32 Uwagi w sprawie..., AAN Min. Spr. 1963, s. 91.

wać brakiem odpowiedzialności sprawcy wykroczenia³³. Sekretariat sugerował rozważenie zasadności wprowadzenia do katalogu okoliczności wyłączających odpowiedzialność działania pod wpływem przymusu fizycznego, chociaż przesłanki tej nie przewidywał wspomniany projekt kodeksu karnego. Propozycja szerokiego ujęcia okoliczności wyłączających odpowiedzialność sprawcy wykroczenia nie zyskała aprobaty Komisji I, która przyjęła założenie opracowania stosownych przepisów „zgodnie z redakcją projektu kk., jednak w nieco węższym ujęciu”. Oznaczało to pominięcie takich przesłanek, jak działanie za zgodą uprawnionego, czy działanie w wykonaniu swoich praw lub obowiązków. Ponadto w katalogu okoliczności wyłączających odpowiedzialność k-a nie przewidziano działania w granicach dopuszczalnego ryzyka oraz działania na rozkaz lub wyraźne zlecenie służbowe. Komisja I opowiedziała się także przeciwko zamieszczeniu w części ogólnej przyszłej kodyfikacji przepisów dotyczących przekroczenia granic obrony koniecznej oraz problematyki stanu wyższej konieczności³⁴.

5. Katalog kar przyszłej kodyfikacji

Przedmiotem szerokiej dyskusji na forum Komisji I był problem katalogu kar zasadniczych i dodatkowych przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Wynikało to z faktu, iż zgłoszone przez Sekretariat propozycje zawierały dwa warianty rozwiązania tego problemu. Pierwszy z nich wzorem p.o.w. przewidywał skromny katalog kar zasadniczych o charakterze typowo represyjnym, składający się z kary aresztu administracyjnego i grzywny. Kara aresztu administracyjnego miała być wymierzana w granicach od 1 dnia do 3 miesięcy, ponieważ taka granica „ani w praktyce, ani w teorii nie była kwestionowana”. Karę grzywny przewidziano w wymiarze 50 złotych do 5000 złotych, podczas gdy u.k.a ustalała górny wymiar tej kary na poziomie 4500 złotych. Podwyższenie górnego pułapu kary uzasadniano tym, że „obecna granica powstała przypadkowo, z przerechowania złotego”. Zdaniem Komisji I „zaokrąglenie do pewnej równej liczby łatwiej utrwali wysokość grożącej grzywny w pamięci społeczeństwa”³⁵.

Nieuiszczona w terminie grzywna miała podlegać zamianie na karę aresztu zastępczego, przy czym wzorem ustawy karnej skarbowej jeden dzień aresztu miał stanowić równoważnik kwoty od 50 do 150 złotych. Przy równoczesnym orzeczeniu kar zasadniczych aresztu i grzywny łączna kara aresztu zasadniczego i zastępczego nie mogłaby przekraczać 6 miesięcy. Sekretariat chciał poddać pod dyskusję propozycję stosowania w zamian nieuiszczonej grzywny kary pracy zastępczej, którą przewidywał opracowywany przez Komisję Kodyfikacyjną przy Ministrze Spra-

33 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 136-137.

34 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 125.

35 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 140.

wiedliwości projekt kodeksu karnego Polski Ludowej. Według projektu wykonywana na rzecz instytucji państwowej lub społecznej praca na rachunek grzywny miała stanowić alternatywę dla zastępczej kary pozbawienia wolności³⁶. Jeszcze skromniej prezentował się w wariancie pierwszym katalog kar dodatkowych, gdyż przewidywał tylko znaną p.o.w. karę przepadku przedmiotu wykroczenia. Podstawą orzeczenia tej kary dodatkowej było upoważnienie zawarte w szczególnym przepisie ustawowym³⁷.

Drugi z wariantów zaproponowanych przez Sekretariat przewidywał szeroki wachlarz kar zasadniczych i dodatkowych, którego zamieszczenie miało „na celu wywołanie dyskusji na temat potrzeby i celowości wprowadzenia innych kar za wykroczenia”. Katalog kar zasadniczych został rozszerzony o stosowane w praktyce orzecznictwa k-a Polski Ludowej kary pracy poprawczej, nagany i upomnienia. Pomimo odrzucenia kary pracy poprawczej w wyniku nowelizacji u.k.a. z grudnia 1958 r. Sekretariat dostrzegał rację dalszego bytu tej kary w zmodyfikowanej wobec pierwotnego postaci. Kara pracy poprawczej miała być „czymś pośrednim między karą pozbawienia wolności a grzywną”, stanowiąc przy tym „element dyscypliny społecznej, oddziaływujący na osobę ukaraną bardziej wychowawczo niż kara pozbawienia wolności”. W związku z tym pod rozważę członków Komisji I poddano „kwestię ewentualnego zorganizowania możliwości odbywania pracy poprawczej przez osoby niezatrudnione z najmu – w postaci robót publicznych, odbywanych na wolności przy budowie dróg, regulacji rzek, uprzątnięciu miast itp.” w miejscu zamieszkania osoby ukaranej. W razie uwzględnienia kary pracy poprawczej w przyszłej kodyfikacji zakładano jej orzekanie w miejsce kary aresztu zasadniczego przy zaistnieniu okoliczności uzasadniających złagodzenie kary³⁸.

Z kolei znane u.k.a. kary nagany i upomnienia posiadały według Sekretariatu „wartość wychowawczą, oddziaływującą na ukaranego, zwłaszcza wobec stale wzrastającego poczucia zdyscyplinowania społecznego”. Ponieważ na gruncie prawa wykroczeń nie obowiązywał znany procedurze karnej „przepis o umorzeniu postępowania z powodu niekarności społecznego niebezpieczeństwa czynu”, stąd stosowanie tych kar uznano za wskazane przy „przewinieniach bardzo drobnych, w szczególności popełnionych po raz pierwszy, a nadto z winy nieumyślnej”. Poza tym karę nagany przewidywał przygotowywany przez Komisję Kodyfikacyjną przy Ministrze Sprawiedliwości projekt kodeksu karnego. Według tego projektu kara

36 Sąd mógł zezwolić na odpracowanie grzywny w sytuacji, gdy przemawiały za tym ważne powody, w szczególności niemożność zapłacenia przez skazanego grzywny w wysokości nieprzekraczającej 5000 złotych. Wysokość potrącenia w wysokości kwotowej ustalać miał sąd, który był ograniczony 40% progiem zarobków skazanego i maksymalnym okresem 6 miesięcy dokonywania potrąceń. Wynikało to z faktu ustanowienia górnej granicy zastępczej kary pozbawienia wolności na pułapie 6 miesięcy. Projekt kodeksu karnego, Warszawa 1963, s. 15.

37 Uwagi w sprawie..., AAN Min. Spr. 1963, s. 91.

38 Tamże, s. 92.

nagany miałyby zastosowanie w przypadku nikłego społecznego niebezpieczeństwa czynu³⁹. Podobnie jak w przypadku kary pracy poprawczej nagana i upomnienie byłyby stosowane „przy zaistnieniu okoliczności uzasadniających złagodzenie kary [...] w miejsce kar aresztu lub grzywny”. W przypadku braku zgody Komisji I na wprowadzenie kary nagany lub upomnienia Sekretariat proponował rozważenie kwestii zawieszenia wykonania kary aresztu. Była to propozycja o charakterze precedensowym, gdyż tego rodzaju instytucja nie występowała dotychczas na gruncie prawa wykroczeń. Jej wprowadzenie stworzyłoby możliwość uniknięcia wykonywania kar aresztu zasadniczego w wymiarze kilku dni oraz kary aresztu zastępczego w sytuacji, gdy ściągnięcie grzywny byłoby niemożliwe. Stosowanie nagany lub upomnienia uznano za wskazane w świetle przyjętego wcześniej założenia, iż wobec osób nieletnich nie orzeka się kar aresztu i grzywny⁴⁰.

Przewidziany w wariantcie drugim katalog kar dodatkowych zawierał kary przypadku przedmiotu wykroczenia, utraty prawa wykonywania zawodu oraz podania orzeczenia do wiadomości publicznej. Orzeczenie utraty prawa do wykonywania zawodu wchodziłoby w grę w razie umyślnego popełnienia wykroczenia, które byłoby związane z wykonywanym przez sprawcę zawodem. Pozbawienie prawa wykonywania zawodu następowałoby na okres 3 miesięcy, 6 miesięcy lub maksymalnie roku. Z kolei podanie orzeczenia do publicznej wiadomości jako karę dodatkową przewidywała u.k.a.⁴¹, chociaż w praktyce kara ta nie miała szerszego zastosowania. Za jej utrzymaniem miały przemawiać „względy społeczne i potrzeba oddziaływania środowiska, zwłaszcza środowiska pracy”. Pod dyskusję zamierzano poddać możliwość publikacji orzeczenia o ukaraniu w prasie, chociaż przeciwko takiemu rozwiązaniu miały przemawiać „znaczne koszty pieniężne, przeważnie niewspółmierne z wagą wykroczenia”⁴².

W wyniku przeprowadzonej dyskusji Komisja I opowiedziała się za wprowadzeniem do katalogu kar zasadniczych przyszłej kodyfikacji znanych p.o.w. kar aresztu administracyjnego oraz grzywny. Towarzyszyć im miała orzekana z uwagi na szczególne okoliczności sprawy kara nagany publicznej. Karę aresztu administracyjnego przewidziano w wymiarze od 1 dnia do 3 miesięcy, podczas gdy grzywna miała być orzekana w wysokości od 50 do 4500 złotych. W wyniku głosowania Komisja I podjęła decyzję o wprowadzeniu do projektu prawa o wykroczeniach instytucji warunkowego zawieszenia wykonania zasadniczej kary aresztu. Przewidziano także zastępczą karę aresztu na wypadek nieuiszczenia grzywny, przyjmując

39 Projekt kodeksu karnego. Warszawa 1963, s. V.

40 Uwagi w sprawie..., AAN Min. Spr. 1963, s. 95.

41 Art. 13 pierwotnej wersji u.k.a. przewidywał możliwość podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń gromadzkich lub w zakładzie pracy ukaranego. Po przeprowadzonej w grudniu 1958 r. nowelizacji art. 8 pkt 3 ograniczał się do stwierdzenia, iż „w orzeczeniu o ukaraniu można nakazać podanie orzeczenia do publicznej wiadomości”.

42 Uwagi w sprawie..., AAN Min. Spr. 1963, s. 92-95.

dzień aresztu jako równoważnik grzywny od 20 do 50 złotych. Komisja uznała przy tym za wskazane podkreślenie wymogu wykonywania kary aresztu administracyjnego w odrębnych zakładach karnych przeznaczonych wyłącznie dla osób ukaranych z racji popełnienia wykroczenia⁴³.

Rozważając kwestię katalogu kar dodatkowych, Komisja I opowiedziała się przeciwko wprowadzeniu kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W jej miejsce przewidziano zawarte w opracowywanym równolegle projekcie przepisów proceduralnych „upoważnienie dla kolegów do występowania z wnioskiem do właściwych organów administracji państwowej o pozbawienie lub organicznie sprawcy wykroczenia w prawie wykonywania zawodu”. W kształcie przyjętym przez Komisję I katalog kar dodatkowych miały tworzyć kary przepadku przedmiotu wykroczenia oraz podania orzeczenia do publicznej wiadomości. W przypadku tej ostatniej zakładano wskazanie przez ustawodawcę przykładowych sposobów publikacji orzeczenia, w tym ogłoszenia w prasie, w zakładzie pracy lub w szkole, jeżeli sprawcą wykroczenia byłby nieletni⁴⁴.

6. Zasady wymiaru kary

Propozycje przedstawione przez Sekretariat wskazywały na potrzebę stworzenia przepisu zawierającego zasady wymiaru kary oraz określenia zasad postępowania, w przypadku gdy ustawodawca przewidział możliwość wyboru pomiędzy karami. Do rozstrzygnięcia przez Komisję I przekazano kwestię wprowadzenia katalogu okoliczności łagodzących i obciążających. Jako wariant alternatywny przewidziano zamieszczenie przepisu o charakterze ogólnym, dzięki czemu odpadłaby konieczność przykładowego wyliczania tych okoliczności. Sekretariat uznał także za wskazane „rozważenie potrzeby włączenia do części ogólnej prawa o wykroczeniach przepisu o recydywie wykroczenia popełnionego umyślnie”. Z recydywą wiązał się problem wprowadzenia nieznanej dotychczas prawu wykroczeń instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary. Instytucja ta miałaby zastosowanie w razie powrotu do wykroczenia lub w przypadku, gdy sprawca popełnił wykroczenie ciągle. Według propozycji Sekretariatu nadzwyczajne obostrzenie kary przyjmowałoby postać orzekania kar przewidzianych za dane wykroczenie w maksymalnym wymiarze. W przypadku alternatywnego zagrożenia karami aresztu lub grzywny postulowano wprowadzenie obowiązku orzekania kary surowszej, czyli aresztu.

Pod obrady Komisji I poddano także kwestię wprowadzenia instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec „drobnych z reguły rzeczy kar za wykrocze-

43 Protokół z posiedzenia Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach w dniu 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 4.

44 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 126.

nia”, sugerując sięgnięcie do rozwiązań obowiązujących na gruncie prawa karnego. Ponieważ w sprawach o przestępstwa występowała możliwość „zejścia na karę łagodniejszą”, Sekretariat określił jako krzywdzące „przekreślenie takiej możliwości w prawie o wykroczeniach”. Wskazywano przy tym na przewidzianą przez p.o.w. możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary w sytuacji, gdy za dane wykroczenie groziła wyłącznie kara aresztu. Stosowane w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie nadzwyczajne złagodzenie przyjmowało wówczas postać orzeczenia grzywny w miejsce aresztu. Ponieważ u.k.a. nie uchyliła możliwości stosowania tego rozwiązania p.o.w., stąd instytucja nadzwyczajnego złagodzenia kary zachowała rację bytu w praktyce orzecznictwa k-a⁴⁵.

W wyniku debaty nad zgłoszonymi przez Sekretariat propozycjami Komisja I opowiedziała się za wprowadzeniem do części ogólnej przyszłego prawa o wykroczeniach przepisu określającego zasady wymiaru kary. Uzupełnieniem tego przepisu miało być przykładowe wyliczenie okoliczności łagodzących i obciążających. W katalogu okoliczności obciążających postanowiono zamieścić recydywę, gdyż Komisja I była przeciwna odrębnemu potraktowaniu kwestii związanych z karalnością powrotu do wykroczenia. Zajęte stanowisko uzasadniano względami praktycznymi w postaci braku centralnego rejestru osób ukaranych za wykroczenia. Wskazywano także na trudności w stwierdzeniu przez organ orzekający faktu powrotu do wykroczenia czy też popełnienia wykroczenia o charakterze ciągłym. Rezygnacja z odrębnego ujęcia recydywy skutkowałą pominięciem związanej z nią problematyki nadzwyczajnego zaostrzenia kary. Uznanie członków Komisji I zyskała natomiast instytucja nadzwyczajnego złagodzenia kary, która miała przybrać postać klauzuli upoważniającej organ orzekający do „zejścia aż do kary nagany, w każdym przypadku, gdy uzna to ze względu na szczególne okoliczności za wskazane”. Rozważano przy tym celowość wprowadzenia znanej procedury karnej instytucji umorzenia postępowania. Ostatecznie pod wpływem uwag poczynionych przez J. Bafię opowiedziano się za stosowaniem upomnienia w przypadku stwierdzenia znikomego stopnia społecznego niebezpieczeństwa wykroczenia. J. Bafia słusznie wskazywał, iż „wykroczenia są na ogół sprawami drobnymi o stosunkowo niewielkim społecznym niebezpieczeństwie”. Jego zdaniem w wyniku stosowania rozwiązań zaczerpniętych z procedury karnej „zbyt duża ilość wykroczeń mogłaby być zakwalifikowana do umorzenia właśnie z powodu nieznacznej wagi czynu”⁴⁶.

Aprobata Komisji I nie zyskała propozycja wprowadzenia do prawa wykroczeń środków zabezpieczających na „wypadek stwierdzenia, że sprawca dopuścił się wykroczenia w stanie niepoczytalności lub poczytalności ograniczonej albo w związku z nałogowym alkoholizmem”. Wprawdzie p.o.w. nie знаło instytucji środków

45 Uwagi w sprawie..., AAN Min. Spr. 1963, s. 101-103.

46 Tamże, s. 101.

zabezpieczających, lecz Sekretariat powoływał się na rozwiązania pochodzące z 1957 r. projektu Prawa karno-administracyjnego. Projekt ten określał sposób postępowania kolegium w razie stwierdzenia faktu uzależnienia sprawcy wykroczenia od alkoholu oraz negatywnego wpływu nałogu na możliwość wykonywania zawodu. W pierwszym przypadku kolegium mogło wnioskować o skierowanie sprawcy na przymusowe leczenie odwykowe, zaś w drugim przewidziano wystąpienie z wnioskiem o ograniczenie uprawnień zawodowych obwinionego, względnie pozbawienie go prawa wykonywania zawodu⁴⁷. Komisja I nie podzielała poglądu o celowości wprowadzenia środków zabezpieczających do przyszłej kodyfikacji, sugerując rozważenie tej propozycji w ramach prowadzonych równolegle prac kodyfikacyjnych procedury k-a⁴⁸.

7. Przedawnienie i zatarcie skazania

Przygotowane przez Sekretariat propozycje poświęcały dużo miejsca instytucji przedawnienia. Pod obrady Komisji I poddano zarówno kwestię długości okresów przedawnienia, jak też jego rodzajów. P.o.w. oraz ustawa karna skarbową znały trzy rodzaje przedawnienia: przedawnienie ścigania, przedawnienie wydania orzeczenia skazującego oraz przedawnienie wykonania kary. Natomiast u.k.a. regulowała instytucję przedawnienia wyłącznie w ujęciu materialnoprawnym, przewidując przedawnienie karania i przedawnienie wykonania kary. Sekretariat sugerował oparcie się na rozwiązaniach tej ustawy z uwagi na materialnoprawny charakter przedawnienia karania, podczas gdy występujące na gruncie p.o.w. przedawnienie ścigania sugerowało procesowy rodowód tej instytucji. Operowano argumentem, iż przy ujęciu materialnoprawnym „przedawnienie biegnie niezależnie od jakichkolwiek czynności procesowych, skierowanych przeciwko sprawcy wykroczenia i może nastąpić aż do chwili uprawomocnienia się orzeczenia”⁴⁹.

Kolejny ważny problem stanowiło zagadnienie długości okresów przedawnienia, które było regulowane w sposób odmienny w analizowanych przez Sekretariat aktach prawnych. P.o.w. oraz ustawa karna skarbową przy każdym z trzech rodzajów przedawnienia przewidywały okresy przedawnienia liczone w latach⁵⁰. Z kolei na gruncie u.k.a. okres przedawnienia wynosił 6 miesięcy dla przedawnienia karania i rok w przypadku przedawnienia wykonania kary⁵¹. Sekretariat sugerował przyjęcie rocznego okresu przedawnienia karania i dwuletniego przedawnie-

47 Tamże, s. 102.

48 Protokół z posiedzenia... w dniu 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 5.

49 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 152.

50 Według p.o.w. przedawnienie ścigania wynosiło 1 rok, przedawnienie wydania orzeczenia skazującego 2 lata, natomiast przedawnienie wykonania kary – 3 lata.

51 K. Marszał, Przedawnienie w sprawach rozpatrywanych przez kolegia karno-administracyjne przy prezydiach rad narodowych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 3, s. 63-64.

nia wykonania kary. Uzasadniano to tym, że „zakreślenie zbyt krótkich terminów przedawnienia pociąga za sobą ujemne konsekwencje w praktyce, umożliwiając faktycznie bezkarność wielu wykroczeń”. Przedstawiona przez Sekretariat argumentacja nie przekonała członków Komisji I, którzy kierując się względami szybkości postępowania, opowiedzieli się za przyjęciem przewidzianych w u.k.a. 6-miesięcznego okresu przedawnienia karania oraz rocznego okresu przedawnienia wykonania kary⁵².

Problem zatarcia skazania rozważano w kontekście zasadności przeniesienia na grunt prawa wykroczeń tej funkcjonującej na gruncie prawa karnego instytucji. Sekretariat sceptycznie podchodził do takiego pomysłu z uwagi na fakt, iż „ogromna ilość spraw o wykroczenia uniemożliwia w praktyce prowadzenie centralnego rejestru takich spraw”. Jednocześnie był przeciwny całkowitemu pominięciu problematyki zatarcia skazania w przyszłej kodyfikacji, gdyż skutkiem tego byłaby niepewność „w kwestii czy piętno skazania za wykroczenie ginie natychmiast po wykonaniu, darowaniu lub przedawnieniu kary, czy też pozostaje na zawsze niezatarte”. W związku z tym Sekretariat postulował wprowadzenie do prawa wykroczeń instytucji zatarcia skazania „w odpowiednio zmodyfikowanej, dostosowanej do potrzeb praktyki formie”. Jego zdaniem przyszła kodyfikacja powinna operować terminem „uznanie skazania za niebyłe”, które lepiej oddawałoby materialnoprawny charakter instytucji zatarcia skazania. Sekretariat nie wysuwał natomiast zastrzeżeń odnośnie do przewidzianego w p.o.w. 3-letniego okresu uznania orzeczenia o ukaraniu aresztem lub grzywną za niebyłe. W wyniku dyskusji Komisja I postanowiła uwzględnić w przyszłej kodyfikacji instytucję zatarcia skazania, aczkolwiek miało ono następować po upływie dwóch lat od momentu uprawomocnienia się orzeczenia skazującego⁵³. Zatarcie skazania następowałoby niezależnie od zatarcia skazania za przestępstwo w sytuacji, gdy sprawca został skazany z racji jednoczesnego popełnienia przestępstwa i wykroczenia⁵⁴.

8. Zbieg przepisów i zbieg wykroczeń

Ostatnim z problemów poruszanych w ramach dyskusji nad kształtem części ogólnej przyszłej kodyfikacji był zbieg wykroczeń i zbieg przepisów. Według u.k.a. zbieg wykroczeń występował w przypadku jednoczesnego wymierzenia kary za dwa lub więcej wykroczeń podpadających pod różne przepisy karne. Natomiast zbieg przepisów dotyczył sytuacji, w której dany czyn wyczerpywał znamiona wykroczeń

52 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 127.

53 Protokół z posiedzenia... w dniu 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 6.

54 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 154-156.

określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy⁵⁵. U.k.a. zawierała także przepisy o charakterze kolizyjnym, które miały zastosowanie w przypadku rozpatrywania spraw o czyny wyczerpujące jednocześnie znamiona przestępstwa i wykroczenia. Regulując kwestię zbiegu przestępstwa z wykroczeniem, u.k.a. stała na gruncie odrębności postępowania k-a od sądowego postępowania karnego, gdyż zakładała orzekanie przez kolegium w granicach swej właściwości niezależnie od postępowania sądu lub innego organu⁵⁶.

Sekretariat przedłożył Komisji I propozycję rozwiązania problematyki zbiegu przepisów w kształcie zasadniczo nawiązującym do postanowień u.k.a., aczkolwiek zmodyfikowanym z uwagi na zakładane wprowadzenie kar dodatkowych. Obok przewidzianego przez u.k.a. stosowania przepisu przewidującego najsurowszą karę zasadniczą, dopuszczono możliwość orzekania kar dodatkowych na podstawie innych naruszonych przepisów. Ustosunkowując się do kwestii zbiegu wykroczeń, Sekretariat opowiadał się za wprowadzeniem możliwości podwyższenia o połowę kary przewidzianej w naruszonym przepisie, podczas gdy u.k.a. zakładała wymiar kary w granicach przepisu przewidującego najsurowszą karę. Podwyższony o połowę wymiar kary nie mógłby przekroczyć ustawowej górnej granicy kary danego rodzaju. Sekretariat odniósł się także do sytuacji, gdy czyn będący wykroczeniem wyczerpywał jednocześnie znamiona przestępstwa. Proponował rezygnację ze wszczynania postępowania k-a lub umorzenie wszczętego postępowania. Z uwagi na proceduralny charakter tego przepisu sugerowano przeniesienie go do opracowywanej równolegle kodyfikacji procedury k-a⁵⁷.

Komisja I pozytywnie odniosła się do zgłoszonych przez Sekretariat propozycji rozwiązań dotyczących zbiegu przepisów oraz zbiegu wykroczeń. Na gruncie przyszłej kodyfikacji miała obowiązywać zasada stosowania przepisu przewidującego karę najsurowszą, której orzeczenie „nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu kar dodatkowych na podstawie innych, odpowiednich przepisów”. W przypadku zbiegu wykroczeń przyjęto zasadę wymierzania kary łącznej w granicach zagrożenia przewidzianego w przepisie zawierającym najsurowszą karę zasadniczą, dopuszczając możliwość orzekania kar dodatkowych przewidzianych w innych naruszonych przepisach⁵⁸. Komisja I odrzuciła propozycję traktowania jako okoliczności obciążającej faktu rozpatrywania kilku czynów łącznie. Opowiedziała się także przeciwko zamieszczeniu w przyszłej kodyfikacji przepisów mających zastosowanie w przypadku kolizji postępowania karnego i k-a. Jej zdaniem „kwestia zbiegu wykroczenia

55 Problematykę zbiegu wykroczeń i zbiegu przepisów regulował art. 14 pkt. 1 u.k.a. w wersji po nowelizacji z grudnia 1958 r.

56 Stanowił o tym art. 14 pkt 2 znówelizowanej w grudniu 1958 r. u.k.a.

57 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 159-160.

58 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 127.

z występkami powinna być uregulowana nie w prawie materialnym, lecz w proceduralnym”⁵⁹.

Wobec zakładanego stworzenia samodzielnej wobec kodeksu karnego części ogólnej przyszłej kodyfikacji Sekretariat proponował wprowadzenie przepisu zawierającego wyjaśnienie ustawowych wyrażeń, czyli tzw. słowniczka. Propozycja ta spotkała się z aprobatą członków Komisji I, podobnie jak postulat stosowania części ogólnej przyszłej kodyfikacji do wykroczeń, „które ze względu na swoją specyfikę nie mogły być włączone do prawa o wykroczeniach i pozostały w ustawach szczególnych”⁶⁰.

9. Założenia prac nad częścią szczególną przyszłej kodyfikacji

Przygotowując tezy prac nad częścią szczególną przyszłej kodyfikacji, Sekretariat brał pod uwagę aktualizację obowiązującego p.o.w. lub jego poszerzenie o wykroczenia zawarte w ustawach szczególnych. Za przyjęciem drugiego wariantu przemawiała wyrażona w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 1959 r. w sprawie planu prac nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego „tendencja szerszego ujmowania prac porządkujących ustawodawstwo administracyjne”. Nawiązując do uchwały Rady Ministrów, Sekretariat przyjął, iż „nowe prawo o wykroczeniach w stosunku do obecnie obowiązującego ma mieć, pod względem ilości wykroczeń, zakres szerszy”⁶¹.

Wobec zakładanego włączenia do przyszłej kodyfikacji wykroczeń zawartych w ustawach szczególnych w grę wchodziły dwa warianty prac nad częścią szczególną. Pierwszy zakładał kodyfikację wszystkich obowiązujących przepisów materialnego prawa wykroczeń, podczas gdy drugi przewidywał przeprowadzenie kodyfikacji fragmentarycznej. Zakres przedmiotowy takiej kodyfikacji ograniczałby się do wykroczeń najczęściej występujących w praktyce orzecznictwa k-a. Rozważając możliwość przeprowadzenia kodyfikacji całkowitej, Sekretariat wskazywał na fakt obowiązywania ponad 200 aktów prawnych, których przepisy zawierały około 1500 stanów faktycznych wykroczeń podlegających właściwości kolegiów przy prezydiach rad narodowych. Do tego dochodziły wykroczenia poddane orzecznictwu k-a organów administracji specjalnej, w szczególności górniczej i morskiej. W tej sytuacji przyjęcie koncepcji kodyfikacji całkowitej skutkowałoby koniecznością zmierzenia się przez Komisję I z bardzo obszernym materiałem normatywnym, który zdaniem Sekretariatu należało odpowiednio uporządkować. Było to możliwe w drodze zestawienia w jednym akcie prawnym „rozsianych po ustawodawstwie

59 Protokół z posiedzenia... w dniu 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 7.

60 Referat Sekretariatu..., IPN BU MSW II 6627, s. 161.

61 Zagadnienia dotyczące zakresu i metody prac nad projektem części szczególnej prawa o wykroczeniach. Opracowanie Sekretariatu z dnia 6 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 692, s. 2.

administracyjnym wszystkich obowiązujących dziś przepisów karno-administracyjnych”. Rozważano także bardziej ambitne przedsięwzięcie polegające na dodatkowym opracowaniu zebranego materiału w kierunku stworzenia przepisów „tak ogólnie sformułowanych, ażeby zawarły w sobie treść szczegółowych dyspozycji zastąpionych przepisów”⁶².

Zgłoszone przez Sekretariat propozycje zakładały opracowanie zbioru o zakresie treściowym równym zakresowi wszystkich aktualnie obowiązujących przepisów materialnego prawa wykroczeń. Różnica pomiędzy opracowaniami polegałaby wyłącznie na innym ujęciu przepisów. Za ideą pełnej kodyfikacji drogą mechanicznego zestawienia obowiązujących przepisów przemawiać miała przydatność takiego opracowania dla potrzeb praktyki⁶³. Znaczenie tak przeprowadzonej kodyfikacji ograniczałaby szybko postępująca dezaktualizacja jej przepisów, gdyż zdaniem Sekretariatu „zjawisko zmienności przepisów karnych w prawie karno-administracyjnym występuje w spotęgowanych rozmiarach”. Odrzucając koncepcję przeprowadzenia pełnej kodyfikacji, podkreślono, iż takie przedsięwzięcie „nie byłoby celowe ze względu na dużą płynność ustawodawstwa administracyjnego, a wraz z nim organicznie związanych przepisów k-a i groźbę szybkiej dezaktualizacji”⁶⁴.

Celem uzasadnienia swojego stanowiska Sekretariat przywołał doświadczenia wyniesione z prac kodyfikacyjnych prowadzonych w latach 1956-1957, których efektem był projekt oparty na założeniu wyczerpania całości przedmiotu materialnego prawa k-a⁶⁵. Część szczególna tego projektu liczyła 221 artykułów⁶⁶ i „byłaby o wiele większa, gdyby nie to, że projektodawcy skumulowali podobne stany faktyczne, rozmieszczone w różnych aktach prawnych, w pojedyncze, na nowo zredagowane przepisy”. Liczący łącznie 242 artykuły projekt został przyjęty z dużym zadowoleniem przez praktyków, chociaż niektóre jego przepisy „już w chwili dotarcia do ich rąk w celu zaopiniowania – były nieaktualne”. Przeciwno takiej metodzie prowadzenia prac kodyfikacyjnych niemal jednomyślnie wystąpili przedstawiciele nauki, przytaczając tego samego rodzaju argumenty co kilka lat później Sekretariat. Koncepcja stworzenia zbioru wszystkich przepisów materialnego prawa k-a została ostatecznie odrzucona w związku z negatywną oceną przez władze gomułkowskie

62 Tamże, s. 3-4.

63 Sekretariat twierdził, iż z uwagi na rozproszenie przepisów materialnego prawa wykroczeń w szeregu aktach prawnych „organy orzecznictwa k-a w zasadzie są pozbawione bezpośredniego kontaktu ze źródłami prawa pozytywnego [...] zwłaszcza na szczeblu powiatowym, gdzie skupia się gros orzecznictwa k-a”. Zagadnienia dotyczące zakresu..., AAN Min. Spr. 692, s. 3.

64 Tamże, s. 5.

65 Prawo karno-administracyjne. Projekt 1957..., IPN BU MSW II 25020, s. 158.

66 Część szczególną projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r. tworzyły: rozdział II – wykroczenia przeciwko obywatelowi i jego prawom – art. 22-42; rozdział III – wykroczenia przeciwko działalności organów władzy lub organizacji państwowej i instytucji społecznych – art. 43-46; rozdział IV – wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu – art. 47-122; rozdział V – wykroczenia przeciwko zdrowiu – art. 123-131; rozdział VI – wykroczenia przeciwko gospodarce narodowej – art. 132-214; rozdział VII – wykroczenia przeciwko obronności kraju – art. 215-221.

podstawowych założeń projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r.⁶⁷. Zdobyte przy tej okazji doświadczenia utwierdziły Sekretariat w przekonaniu, iż przyjęcie koncepcji pełnej kodyfikacji byłoby obciążone zbyt dużym ryzykiem⁶⁸.

Wobec podjęcia takiej decyzji Sekretariat rozważał koncepcję przeprowadzenia pełnej kodyfikacji w drodze zastąpienia treści zebranych przepisów materialnych „nowymi syntetycznymi sformułowaniami, które odpowiadałyby treści poszczególnych przepisów”. Od razu wskazano na potencjalne trudności „w znalezieniu dostatecznie oszczędnych sformułowań, które potrafiłyby wiernie oddać treść zastąpionych przepisów k-a”. Poza tym otwarcie przyznano, iż taki sposób przeprowadzenia prac kodyfikacyjnych nie byłby w stanie „zabezpieczyć stabilności wobec wspomnianej już dużej dynamiki i płynności ustawodawstwa administracyjnego”. Celem uzasadnienia zajętego stanowiska Sekretariat odwoływał się do rozwiązań czechosłowackiej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń z 1950 r. Podkreślano, iż sposób ujęcia redakcyjnego i treści większości przepisów części szczególnej⁶⁹ kodeksu karnego administracyjnego „odznacza się zbytnią blankietowością oraz syntetycznością”⁷⁰. W świetle wymagań teoretycznych budowa przepisów części szczególnej kodeksu czechosłowackiego nie budziła zastrzeżeń, lecz zdaniem Sekretariatu próba przeniesienia jego rozwiązań na polski grunt była z góry skazana na niepowodzenie. Wiązałyby się z koniecznością pozostawienia w mocy szeregu przepisów zawartych w ustawach szczególnych, gdyż „blankietowo sformułowane przepisy kodeksu konkretyzowałyby się dopiero w ustawach specjalnych, pozakodeksowych”. Obowiązywanie obok tak skonstruowanego kodeksu dużej liczby przepisów materialnego prawa wykroczeń jeszcze bardziej komplikowałoby stan prawny w tej dziedzinie. Dalszemu pogorszeniu uległaby sytuacja praktyki orzecznictwa k-a, „zmuszonej do odnajdywania w pozakodeksowych ustawach specjalnych przepisów, do których będzie odsyłać norma blankietowa kodeksu”⁷¹.

Podsumowując rozważania nad zasadnością „prowadzenia prac kodyfikacyjnych na modłę czeską”, Sekretariat Komisji I doszedł do wniosku, że „przy tak zmiennym dla nas ożywieniu legislacyjnym, kodeks zbudowany na wzór czeski był-

67 Szerzej na ten temat M. Łysko, *Początki prac nad kodyfikacją...*, s. 5-7.

68 Zagadnienia dotyczące zakresu..., AAN Min. Spr. 692, s. 5-7.

69 Część szczególna uchwalonej 12 czerwca 1950 r. ustawy Trestni zakon spravni składała się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy dotyczył wykroczeń godzących w funkcjonowanie gospodarki narodowej, drugi grupował wykroczenia przeciwko prawom pracownika, zdrowiu i zaopatrzeniu (odpowiednik polskich wykroczeń spekulacyjnych), trzeci – czyny godzące w działalność administracji państwowej. Rozdział czwarty dotyczył wykroczeń przeciwko obronności kraju, przedmiotem ochrony rozdziału piątego było życie kulturalne mas pracujących. W rozdziale szóstym zgrupowano wykroczenia naruszające zasady współżycia w społeczeństwie socjalistycznym, zaś ostatni, siódmy, rozdział dotyczył naruszeń przepisów porządkowych zawartych w szeregu ustaw specjalnych. L. Vojacek, K. Schelle, V. Knoll, *Ceske pravne dejiny*, Plzen 2010, s. 625.

70 Uwaga ta dotyczyła w szczególności rozdziału siódmego części szczególnej Trestni zakon spravni, który opierał techniką odwołań do wykroczeń spenalizowanych w licznych ustawach szczególnych z dziedziny prawa administracyjnego. K. Cerny, J. Tolar, *Trestni zakon spravni*, Praha 1957, s. 138-140.

71 Zagadnienia dotyczące zakresu..., AAN Min. Spr. 692, s. 6.

by dla praktyki mało użyteczny i wkrótce stałby się zabytkiem historycznym”. Uznając, iż „kodeks czeski nie może stanowić dla nas przekonującego argumentu za pełną kodyfikacją”, pod obrady Komisji I przedłożono koncepcję „niepełnej częściowej kodyfikacji”. W myśl tej koncepcji przyszły kodeks „nie będzie obejmował wszystkich czynów karalnych w postępowaniu k-a”, co oznaczało równoległe obowiązywanie szeregu ustaw specjalnych. W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym, w ramach którego część szczególna p.o.w. obejmowała niewielką część stanów faktycznych wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia, zakładano przyznanie decydującej roli przepisom przyszłej kodyfikacji. Zgrupowanie w jednym akcie prawnym wykroczeń najczęściej występujących w praktyce orzecznictwa k-a znacząco ograniczyłoby konieczność częstego sięgania przez członków kolegiów do ustaw specjalnych⁷².

Zgłoszona przez Sekretariat koncepcja kodyfikacji częściowej wymagała określenia kryteriów doboru wykroczeń zamieszczonych w części szczególnej przyszłej kodyfikacji. Sposób wyboru tych kryteriów miał przy tym „zapewnić włączanym do kodeksu przepisom, a przez to i całemu kodeksowi, możliwie największą trwałość”. Wymóg trwałości rozwiązań przyszłego kodeksu nie miał przy tym charakteru bezwzględny, gdyż przy tworzeniu przepisów części szczególnej Komisja I miała wystrzegać się „sformułowań blankietowych oraz przesadnej syntetyczności”. Za podstawowe kryterium selekcji przepisów włączanych do kodeksu uznano „powszechność popełniania określonych wykroczeń lub ich nasilenie”, podając jako przykład występujące masowo na terenie całego kraju wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Obszernego materiału miały dostarczyć podjęte przez Sekretariat wspólnie z GUS badania ankietowe, których zakresem zamierzano objąć wszystkie wykroczenia rozpatrzone przez kolegia k-a w 1959 r. Celem ankiety było uzyskanie odpowiedzi na pytanie „które konkretnie wykroczenia, gdzie i w jakiej ilości wystąpiły w r. 1959 i jaki jest przeciętny wymiar kary aresztu i grzywny za te wykroczenia”. Wynikom badań ankietowych Sekretariat przypisywał duże znaczenie, twierdząc, iż ankietę „niejako wyrzuci na powierzchnię typowe, powszechnie występujące wykroczenia”⁷³.

Wobec zakładanego zgrupowania w części szczególnej przyszłej kodyfikacji szeregu przepisów liczone się z koniecznością „opatrzenia poszczególnych grup przepisów tej części zmienionymi lub nowymi nazwami w porównaniu do obowiązującego Prawa o wykroczeniach”. Sekretariat podkreślał także potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na dobór sankcji w sposób „uwzględniający aktualne warunki społeczno-ekonomiczne”. Przenosząc do kodeksu przepisy zawarte w ustawach specjalnych, Komisja I miała dokonać analizy dotychczasowych sankcji, tak żeby odpo-

72 Tamże, s. 8-10.

73 Protokół z posiedzenia... w dniu 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 7.

wiadały one „obecnym warunkom ustrojowym, społecznym i ekonomicznym”. Rewizji zamierzano poddać głównie sankcje karne przepisów pochodzących z okresu międzywojennego, gdyż zdaniem Sekretariatu były one zdecydowanie zbyt niskie. Zwłaszcza pochodząca z 1937 r. ustawa o szkodnictwie polnym i leśnym operowała grzywną w symbolicznym wręcz wymiarze do 30 złotych, podczas gdy u.k.a. ustanawiała górną granicę tej kary na poziomie 4500 złotych. Ponadto w zależności od przyjętego systemu kar przyszłego kodeksu liczą się z potrzebą „dokonania odpowiednich zmian w jego części szczególnej (np. w rodzajach i wysokościach kar) oraz w przepisach pozakodeksowych”⁷⁴.

Prezentując założenia prac nad częścią szczególną przyszłej kodyfikacji, Sekretariat wystąpił z propozycją rewizji tych przepisów materialnego prawa wykroczeń, które zamierzano pozostawić w ustawach szczególnych. Planowana rewizja polegałaby na analizie dyspozycji oraz sankcji przepisów pozakodeksowych. Zdaniem Sekretariatu w oparciu o wyniki tej analizy „można by wystąpić o przekazanie niektórych czynów, karanych dotychczas w postępowaniu k-a do orzecznictwa innych organów oraz uchylenie przepisów już nieaktualnych”⁷⁵.

W wyniku dyskusji nad zgłoszonymi przez Sekretariat propozycjami Komisja I opowiedziała się za przyjęciem koncepcji częściowej kodyfikacji, zakładającej obowiązywanie obok przyszłego prawa o wykroczeniach także ustaw szczególnych. Przyszły kodeks obejmowałby przepisy materialnego prawa k-a wydane w okresie powojennym oraz najbardziej żywotne wykroczenia zawarte w ustawach szczególnych. W porównaniu z liczącą 46 artykułów częścią szczególną p.o.w. planowano zdecydowane poszerzenie ilości przepisów części szczególnej opracowywanej kodyfikacji. Według wstępnych szacunków Komisji I „projekt części szczególnej powinien zawierać około 100-150 artykułów”. Część szczególna miała być stworzona w oparciu o założenie jak największej przydatności dla praktyki oraz trwałości zgrupowanych w niej przepisów. Przepisy te nie powinny zawierać sformułowań blankietowych, a także przesadnie syntetycznych⁷⁶.

Do przyszłej kodyfikacji miały wejść wykroczenia dobrane przede wszystkim w oparciu o kryterium powszechności występowania. Selekcję wykroczeń zamierzano przeprowadzić także pod kątem zabezpieczenia sprawnego wykonywania przez administrację stojących przed nią zadań, planując przeprowadzenie konsultacji z resortami zainteresowanymi projektem. Celem tych konsultacji było zasięgnięcie opinii, jakie czyny karalne wraz z określeniem sankcji grożącej za ich popełnienie powinny znaleźć się w nowym prawie o wykroczeniach. W opinii Sekretariatu „konsultacje te dostarczą sporo ciekawego materiału dla Komisji”, gdyż „każdy re-

74 Zagadnienia dotyczące zakresu..., AAN Min. Spr. 692, s. 10.

75 Tamże, s. 11.

76 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 127-128.

sort ma właściwy sobie sposób wartościowania wykroczeń i własne postulaty odnośnie nowego Prawa o wykroczeniach”. Na przykład resort komunikacji miałby „postulować uwzględnienie nowych przepisów, których przydatność przewiduje z uwagi na przyszły rozwój komunikacji”. Z góry jako „mniej przydatne” określono postulaty resortów dotyczące sankcji k-a. Komisja I była zdania, iż „resorty widzą na ogół tylko „swoje podwórko” i domagają się, ażeby nieomal każde wykroczenie było zagrożone karą aresztu bądź maksymalną grzywną”⁷⁷.

Komisja I zobowiązała Sekretariat do zgromadzenia obszernego materiału prawno-porównawczego w drodze tłumaczenia obcych aktów prawnych i opracowań z dziedziny materialnego prawa wykroczeń. Do będących w posiadaniu Sekretariatu wydawnictw czechosłowackich i szwajcarskich planowano dołączyć materiały pochodzące z Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, NRD, Austrii, Francji, RFN oraz USA⁷⁸.

Przyjęte przez Komisję I założenia prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń zakładały twórczą modyfikację obowiązującego stanu prawnego, którego filarami były p.o.w. i gruntownie znowelizowana w grudniu 1958 r. u.k.a. Fakt szerokiego nawiązania do krytycznie ocenianej w Polsce Ludowej przedwojennej kodyfikacji, a także sięgnięcia do odrzuconego przez władze gomułkowskie projektu Prawa karno-administracyjnego wystawia pozytywne świadectwo Sekretariatowi Komisji. Opracowując wstępne tezy prac kodyfikacyjnych, Sekretariat dokonał fachowej analizy prawno-porównawczej systemów prawa wykroczeń w sposób wolny od wpływu wszechobecnej w ustroju komunistycznym ideologii. Wskutek tego przyjęte przez Komisję I założenia prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń cechował nie tylko wysoki poziom merytoryczny, lecz także rzadko występująca w ustroju komunistycznych apolityczność.

77 Zagadnienia dotyczące zakresu..., AAN Min. Spr. 692, s. 14.

78 Pismo w sprawie wyników..., IPN BU MSW II 6627, s. 128.

Rozdział III

PROJEKT PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1961 R.

1. Podstawowe założenia projektu

Rezultatem 15-miesięcznych prac Komisji I był ogłoszony drukiem w czerwcu 1961 r. w postaci specjalnej broszury projekt prawa o wykroczeniach (projekt z 1961 r.). Projekt dzielił się na część ogólną i część szczególną. Zawierał 122 artykuły, z czego na część ogólną przypadło 35 artykułów.

Kluczowy dla konstrukcji jego części ogólnej problem stosunku prawa k-a do prawa karnego został rozstrzygnięty w myśl zasady, iż „prawo o wykroczeniach jest odrębnym działem prawa karnego traktującym o czynach społecznie niebezpiecznych, które nie są przestępstwami, lecz których popełnienie jest karalne”¹. Oznaczało to traktowanie przez twórców projektu prawa wykroczeń jako części składowej obszaru prawa karnego. Jednocześnie z uwagi na bliski związek szeregu stanów faktycznych wykroczeń z działalnością administracji wskazywano na potrzebę całkowitego usamodzielnienia projektu z 1961 r. względem kodeksu karnego. Służyć temu miało wyraźne podkreślenie w art. 1 projektu, iż wykroczenie nie stanowi przestępstwa².

Różnicę pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem podkreślono przy pomocy kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, którego nie znało operujące formalną definicją wykroczenia p.o.w. Na tle szczególnie niebezpiecznych przestępstw wykroczenia traktowano jako czyny mniejszej wagi. Cechować je miał nieznaczny, a nawet znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa. Projekt z 1961 r. przewidywał odrębność orzekanych za wykroczenia kar administracyjnych od kar wymierzanych przez sądy za zbrodnie i występki. Stworzona w oparciu o powyższe założenia definicja określała wykroczenie „jako czyn zabroniony przez ustawę

1 Roboczy projekt części ogólnej prawa o wykroczeniach. Opracowany przez Sekretariat w oparciu o dyskusję i szczegółowe zalecenia Komisji z posiedzeń odbytych w dniach 8 i 18 czerwca 1960 r., AAN Min. Spr. 554, s. 11.

2 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 494.

obowiązującą w czasie jego popełnienia, społecznie niebezpieczny, nie będący przestępstwem i zagrożony karą administracyjnymi”³.

Zdaniem Komisji I tak skonstruowana definicja zmierzała do „bardziej pełnego sprecyzowania” pojęcia wykroczenia niż obowiązujące p.o.w., gdyż nie zawierała ustawowego zagrożenia karą jako podstawowego kryterium odróżniającego wykroczenie od przestępstwa. Przeciwnie wprowadzeniu definicji formalnej przemawiała miała związana z nią konieczność wymienienia wszystkich rodzajów kar administracyjnych grożących sprawom wykroczeń, co „stanowiłoby nadmierny balast” przepisu artykułu 1 projektu z 1961 r.⁴

Wobec przyjęcia założenia o samodzielnym charakterze prawa wykroczeń instytucje części ogólnej zostały uregulowane w sposób wyłączający potrzebę posiłkowego stosowania przepisów dotyczących przestępstw. Pomimo podkreślania odrębności wykroczeń od przestępstw twórcy projektu z 1961 r. nie kwestionowali faktu występowania wspólnych reguł odpowiedzialności sprawców czynów karalnych. Zasadę odrębności prawa wykroczeń postrzegali w kontekście „oderwania projektu części ogólnej prawa o wykroczeniach nie od zasad, lecz od norm innych kodyfikacji i próby samodzielnego ich sformułowania”⁵.

„Wzorem większości państw nowoczesnych” część szczególna projektu z 1961 r. została opracowana w myśl zasady kodyfikacji częściowej, przy zastosowaniu kilku kryteriów natury praktycznej. Na pierwszy plan wysunięto kryterium praktycznej przydatności nowego prawa o wykroczeniach. Posługując się tym kryterium, w projekcie z 1961 r. zamieszczono przepisy, „które z uwagi na powszechność i codzienność występowania stały się w naszym państwie istotnym instrumentem działania”. Powołując się na dane zgromadzone przez GUS Komisja I uznała, iż po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach około 71% wniosków o ukaranie będzie dotyczyć naruszenia zawartych w nim przepisów⁶. Jednocześnie podkreślano, iż „zebrane normy prawne z różnych dziedzin życia w jednym dokumencie są tym minimum, które powinien znać przeciętny obywatel”. Przyszła kodyfikacja w świadomości społecznej miała pełnić rolę „kodeksu praworządnego postępowania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego”⁷.

Dokonując wyboru stanów faktycznych wykroczeń, uwzględniono także okoliczność, iż ściganiem ich sprawców „zajmują się przede wszystkim organy Milicji

3 Pismo naczelnika Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW Z. Orłowskiego w sprawie ogólnych wyników posiedzenia Komisji do spraw opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 6627, s. 124.

4 Chodziło o konieczność wymienienia rodzajów kar w zawierającym definicję wykroczenia artykule 1 oraz artykuły 14 określającym rodzaje kar. Uzasadnienie do poszczególnych artykułów części ogólnej projektu prawa o wykroczeniach z 1961 r., AAN Min. Spr. 1964, s. 470-471.

5 Prawo..., Warszawa 1961, s. 45.

6 T. Tyrawski, Projekt nowego..., s. 47.

7 Prawo..., Warszawa 1961, s. 45.

Obywatelskiej, od których z życiowego punktu widzenia nie można żądać dogłębnej znajomości wszystkich przepisów administracyjnych”. Członkowie Komisji I mieli na myśli zwłaszcza stany faktyczne wykroczeń zamieszczone w przepisach karnych ustaw o charakterze specjalistycznym. Ich prawidłowe stosowanie wymagało odpowiedniego przygotowania fachowego, takiego jak techniczno-inżynieryjne w zakresie przepisów prawa budowlanego czy agrotechniczne w przypadku przepisów rolnych. Dlatego w projekcie z 1961 r. postanowiono zamieścić wyłącznie wykroczenia, „które może dojrzeć i ścigać przeciętnie przeszkolony funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej zarówno na terenie miasta, jak i wsi”. Kolejnym brany pod uwagę kryterium były „perspektywy rozwojowe danej dziedziny administracji czy życia publicznego”, czyli względna trwałość obowiązywania proponowanej normy prawnej. Tworząc część szczególną projektu, przyjęto założenie wystrzegania się sformułowań o charakterze ogólnikowym, chcąc w ten sposób zapobiec potrzebie sięgania do ustaw szczególnych w praktyce stosowania nowego prawa o wykroczeniach.

Składająca się z 87 artykułów część szczególna projektu z 1961 r. była nieporównywalnie bardziej obszerna niż część szczególna p.o.w. Spośród 43 jeszcze obowiązujących przepisów przedwojennej kodyfikacji w niezmienionym kształcie przejęto 14 artykułów. Zmianom natury merytorycznej poddano 27 artykułów, a 2 całkowicie pominięto. Ponad połowa stanów faktycznych wykroczeń zawartych w części szczególnej projektu z 1961 r. była dotychczas rozproszona w wielu aktach normatywnych. Podczas prac nad projektem Komisja I musiała uwzględnić wykroczenia zawarte w przepisach karnych ponad 50 szczególnych aktów prawnych, głównie z dziedziny prawa administracyjnego. W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym widoczne było znaczne zmniejszenie ilości przepisów przewidujących sankcję w postaci kary aresztu zasadniczego. Jedynie w przypadku 36,1% przepisów (32 z 87 przepisów) części szczególnej projektu z 1961 r. przewidziane było zagrożenie aresztem zasadniczym, które występowało w 98% przepisów (42 z 43) części szczególnej p.o.w. Twórcy projektu z 1961 r. wychodzili bowiem z założenia, „że istniejący stan prawny zezwalający na stosowanie tej kary w niewielu, ściśle określonych przypadkach jest prawidłowy i powinien być nadal utrzymany”. Orzekanie przez kolegia kary aresztu zasadniczego głównie za wykroczenia o zabarwieniu chuligańskim uznano za wystarczające ze względu na towarzyszące pracom kodyfikacyjnym założenie „rozszerzania płaszczyzny pozakarnego oddziaływania na sprawców wykroczeń”⁸. Projekt z 1961 r. zakładał stosowanie przez organy orzekające zasadniczej kary aresztu tylko za wykroczenia określone w jego części szczególnej, natomiast wyłączał możliwość orzekania tej kary na mocy przepisów ustaw specjalnych. Zmniejszenie ilości zagrożeń zasadniczą karą aresztu oznaczało wzrost znaczenia grzywny. Kara ta występowała niemalże we wszystkich przepisach części

8 Tamże, s. 46-47.

szczególnej projektu z 1961 r., i to przeważnie w wyższym wymiarze, niż to miało miejsce w p.o.w.⁹ Wobec przyjęcia założenia o stosowaniu różnorodnych form oddziaływania wychowawczego względem sprawców wykroczeń liczne przepisy części szczególnej operowały sankcją w postaci nagany publicznej¹⁰.

W opinii Komisji I najważniejszą zmianę w stosunku do aktualnego stanu prawnego stanowiło zamieszczenie w projekcie wykroczeń powstałych w wyniku częściowej depenalizacji niektórych dotychczasowych występków. Nadając rangę wykroczeń drobnym kradzieżom i czynom o charakterze spekulacyjnym, przyjęto kryterium kwotowe w celu odgraniczenia wykroczenia od podlegającego jurysdykcji sądów karnych występku. Jeżeli wysokość szkody wyrządzonej czynem karalnym nie przekraczała 300 złotych, to wówczas stanowił on wykroczenie rozpatrywane w trybie k-a. To nieznane dotychczas polskiemu prawu wykroczeń rozwiązanie „miało stworzyć sądom lepsze warunki do skoncentrowania uwagi na poważniejszych przestępstwach gospodarczych”. W dotychczasowej praktyce wymiaru sprawiedliwości sprawy o drobne kradzieże i czyny spekulacyjne pozostawały w „cieńnię większych afer”, przez co z reguły nie były rozpatrywane przez sądy z należytą uwagą i szybkością. Zdaniem Komisji I odnotowany po nowelizacji u.k.a. z grudnia 1958 r. „wzrost poziomu pracy kolegiów karno-administracyjnych oraz opracowywana równolegle procedura karno-administracyjna stwarzają dostateczną rękojmię, iż kolegia będą rozpoznawać te sprawy w sposób słuszny i prawidłowy”. Zakładano, iż po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach drobne kradzieże i czyny spekulacyjne staną się głównym przedmiotem zainteresowania kolegiów. Projektowane rozwiązanie uznano za korzystne z punktu widzenia dalszego podnoszenia poziomu pracy kolegiów oraz obsługującego kolegia aparatu k-a prezydiów rad narodowych. Nie bez racji twierdzono, iż rozpatrywanie spraw o wykroczenia powstałe z dotychczasowych występków wymagać będzie „wielkiej wnikliwości, skrupulatności i znajomości przepisów”¹¹.

2. Instytucje części ogólnej projektu

Stworzona w oparciu o założenie oderwania prawa wykroczeń od prawa karnego część ogólna projektu z 1961 r. stanowiła „ambitną i bardzo ciekawą próbę nowego ujęcia szeregu podstawowych instytucji prawa karnego”¹². Autor tej opinii, L. Kubicki, wskazywał na „zupełnie nowe konstrukcje winy, błędu, stanu wyższej konieczności” czy też „nieznany dotąd naszemu ustawodawstwu katalog oko-

9 Najwyższy wymiar kary grzywny – 4500 złotych – przewidziany był w 54 artykułach projektu z 1961 r., T. Tyrawski, Projekt nowego..., s. 48.

10 Nowe prawo o wykroczeniach, ZKA 1961, nr 4, s. 19.

11 Tamże, s. 20.

12 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 495.

liczności obciążających i łagodzących”¹³. Samodzielny charakter przyszłego prawa o wykroczeniach podkreślać miało zamieszczenie w jego części ogólnej odpowiednio zmodyfikowanych przepisów kk. Twórcy projektu wykorzystali także „niektóre nowe ujęcia zawarte w opracowywanym przez Komisję Kodyfikacyjną projekcie części ogólnej kk.”. Stworzona w oparciu o powyższe założenia część ogólna przyszłej kodyfikacji przejmowała z obszaru prawa karnego regulacje dotyczące winy sprawcy czynu zabronionego, błędu, stanu wyższej konieczności, czy też stanu niepoczytalności lub ograniczonej poczytalności. Utrzymując zasadę ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie popełnione z winy umyślnej, jak i nieumyślnej, projekt z 1961 r. wyłączał z obowiązującej na gruncie p.o.w. konstrukcji winy umyślnej zamiar ewentualny. Z uwagi na charakter wykroczeń jako drobnych czynów karalnych Komisja I uznała za wskazane ograniczenie winy umyślnej jedynie do zamiaru bezpośredniego. Przejawiał się on w występującej po stronie sprawcy wykroczenia świadomości, iż zachowuje się on w sposób zabroniony przez prawo. Twórcy projektu z 1961 r. utrzymali wyrażoną w p.o.w. zasadę niekaralności wykroczeń popełnionych za granicą oraz nieponoszenia odpowiedzialności za usiłowanie. Przewidziano pełną odpowiedzialność podżegacza, podczas gdy p.o.w. ograniczało jej zakres do podżegania osób nieletnich lub osób będących w stosunku zależności od podżegacza. Nowością było wprowadzenie karalności pomocnictwa, aczkolwiek zarówno pomocnik, jak i podżegacz ponosili odpowiedzialność pod warunkiem dokonania wykroczenia przez sprawcę. Dotychczasowa praktyka miała bowiem wykazać, że „czyn podżegacza lub pomocnika jest niekiedy, zwłaszcza przy mniejszych naruszeniach prawa, bardziej szkodliwy społecznie niż czyn bezpośredniego sprawcy”¹⁴.

Kwestię odpowiedzialności nieletnich projekt regulował w myśl obowiązującej na gruncie prawa karnego zasady, iż sprawcy w wieku poniżej lat 13 nie ponoszą jakiejkolwiek odpowiedzialności w związku z faktem popełnienia czynu zabronionego. Projekt zakładał możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności k-a nieletnich pomiędzy 13. a 18. rokiem, lecz zarazem wykluczał stosowanie względem tej kategorii sprawców wykroczeń środków karnych. Przewidywał przekazanie sprawy do sądu dla nieletnich lub wystąpienie z wnioskiem o zastosowanie odpowiednich środków wychowawczych przez dyrekcję szkoły, do której nieletni uczęszczał. Przyjęte rozwiązanie miało podkreślać szczególną rolę szkoły w reedukacji nieletnich sprawców wykroczeń¹⁵.

W ramach systemu kar projekt zachował tradycyjny podział na kary zasadnicze i kary dodatkowe. Celem odróżnienia kar groźących za wykroczenia od sto-

13 Tamże.

14 Prawo..., Warszawa 1961, s. 56.

15 Z. Kubiec, Prawo o wykroczeniach, „Ławnik Ludowy” 1961, nr 10, s. 8.

sowanych względem sprawców przestępstw kar kryminalnych projekt operował terminem „kary administracyjne”. Katalog kar zasadniczych tworzyły: kara aresztu administracyjnego w wymiarze od 3 dni do 3 miesięcy, nagana publiczna oraz grzywna w wysokości od 50 do 4500 złotych. Przewidziano tylko dwie kary dodatkowe: podanie orzeczenia do publicznej wiadomości oraz przepadek przedmiotu wykroczenia. Zamieszczenie skromnego katalogu kar dodatkowych miało pozwolić w sposób niebudzący wątpliwości na odróżnienie kar zasadniczych od dodatkowych¹⁶.

Zajmująca pierwsze miejsce w katalogu kar zasadniczych kara aresztu administracyjnego różniła się od kar aresztu wymierzanych przez sądy wyłącznie nazwą. Osoby ukarane tą najsurowszą z przewidzianych w projekcie kar miały być osadzane w tych samych zakładach penitencjarnych co sprawcy przestępstw. W ramach ówczesnych struktur organizacyjnych więziennictwa nie przewidziano bowiem odrębnych zakładów karnych dla sprawców wykroczeń, stąd w uzasadnieniu projektu wysunięto postulat utworzenia specjalnych aresztów administracyjnych¹⁷. Nowością była możliwość zawieszenia wykonania kary aresztu administracyjnego na okres od trzech miesięcy do roku. Z dobrodziejstwa tego rozwiązania nie mogli skorzystać sprawcy, którzy w okresie trzech lat przed popełnieniem wykroczenia byli już karani za popełnienie jakiegokolwiek wykroczenia lub przestępstwa¹⁸. Przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu zostały przejęte z kk. Za uwzględnieniem tej instytucji w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń przemawiać miały jej walory profilaktyczne i wychowawcze, których „znaczenie jest należycie doceniane” w orzecznictwie sądowym. Potrzebę stosowania warunkowego zawieszenia kary aresztu wobec sprawców wykroczeń uzasadniano tym, iż pod rządami przyszłej kodyfikacji „kolegia karno-administracyjne mają w szerszym niż dotąd zakresie orzekać karę pozbawienia wolności”¹⁹.

Zajmująca drugie miejsce w katalogu kar zasadniczych nagana publiczna była postrzegana przez twórców projektu z 1961 r. jako środek o większej dolegliwości niż grzywna. Wykonanie kary nagany przewidziano w drodze publikacji orzeczenia o ukaraniu w prasie, zakładzie pracy, szkole, uczelni lub miejscu zamieszkania sprawcy. Kolegium mogło odstąpić od podania orzeczenia o ukaraniu naganą do publicznej wiadomości, jeżeli przemawiały za tym szczególne okoliczności sprawy oraz dotychczasowa niekaralność sprawcy²⁰. Zepchnięta na ostatnią pozycję w ka-

16 Uzasadnienie do poszczególnych..., AAN Min. Spr. 1964, s. 478-479.

17 Prawo..., Warszawa 1961, s. 58.

18 Zdaniem twórców projektu taki sprawca „nie daje należytej rękojmi, iż pomimo niewykonania kary nie popełni nowego przestępstwa lub wykroczenia”. Uzasadnienie do poszczególnych..., AAN Min. Spr. 1964, s. 481.

19 Tamże, s. 481-482.

20 M. Broniatowski, Perspektywy rozwoju społeczeństwa orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1962, nr 7, s. 78.

talogu kar zasadniczych grzywna mogła być orzekana jako kara samoistna w przypadku 108 stanów faktycznych wykroczeń zawartych w części szczególnej projektu z 1961 r. Przewidziano także możliwość stosowania grzywny alternatywnie z karami aresztu zasadniczego lub nagany oraz w przypadku popełnienia wykroczenia z chęci zysku lub innych niskich pobudek. W przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie wskazanym w orzeczeniu o ukaraniu projekt upoważniał kolegium do wymierzenia zastępczej kary aresztu²¹.

Obok kar projekt przewidywał stosowanie tzw. środków oddziaływania wychowawczego. Były nimi: upomnienie, przeproszenie pokrzywdzonego, uroczyste zapewnienie, iż sprawca nie popełni więcej takiego czynu oraz zobowiązanie sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego²². Środki oddziaływania wychowawczego nie stanowiły kar administracyjnych, lecz były sposobem przywrócenia naruszonego przez sprawcę porządku prawnego lub wyrównania wyrządzonej przez niego krzywdy. Nieznana dotychczas polskiemu prawu wykroczeń instytucja została wprowadzona do projektu jako „forma reakcji społecznej na czyny o niewielkiej społecznej szkodliwości”²³. Środki oddziaływania wychowawczego miały być stosowane w przypadkach „zasługujących na szczególne uwzględnienie z uwagi na charakter i okoliczności czynu”, których wystąpienie zdaniem kolegium przemawiało za odstąpieniem od wymierzenia kary²⁴.

Projekt z 1961 r. poruszał także kwestię zatarcia skazania. Zakładał traktowanie ukarania za niebyłe po upływie dwóch lat od wykonania, darowania lub przedawnienia kary. Z kolei instytucja przedawnienia przyjmowała postać przedawnienia karania oraz przedawnienia wykonania kary. Przedawnienie karania następowało po upływie 6 miesięcy od popełnienia wykroczenia. Natomiast kara nie mogła być wykonana, jeżeli minął rok od momentu uprawomocnienia się orzeczenia. Za poważnym skróceniem terminów zatarcia skazania i przedawnienia w stosunku do regulacji p.o.w. przemawiać miało „niewielkie stosunkowo niebezpieczeństwo czynów stanowiących wykroczenia”²⁵.

Część ogólna projektu z 1961 r. zawierała ponadto przepisy dotyczące zbiegu przepisów oraz zbiegu wykroczeń. W przypadku popełnienia przez sprawcę czynu, który wyczerpywał znamiona wykroczeń określonych w kilku przepisach części szczególnej, przewidziano ukaranie na podstawie przepisu operującego najsurowszą sankcją. Wymierzenie najsurowszej kary nie stanowiło przeszkody dla stosowania kar dodatkowych na podstawie innych naruszonych przepisów. W podob-

21 Równoważnik jednego dnia aresztu stanowiła kwota od 20 do 50 złotych.

22 Prawo..., Warszawa 1961, s. 60-61.

23 Uzasadnienie do poszczególnych..., AAN Min. Spr. 1964, s. 481.

24 Jak i za co? Projekt nowego prawa o wykroczeniach, ŻW 1961, nr 158, s. 1.

25 T. Tyrawski, Projekt nowego..., s. 53.

ny sposób określono zasady orzekania kary łącznej w przypadku zbiegu wykroczeń. Kara łączna miała być wymierzona w granicach zagrożenia określonego w przepisie przewidującym najsurowszą karę zasadniczą²⁶. Projekt całkowicie pomijał kwestię zbiegu wykroczenia z przestępstwem, czyli sytuacji, w której popełniony przez sprawcę czyn wyczerpywał jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa. Wbrew oczekiwaniom Komisji I problematyki kolizji postępowania sądowego z postępowaniem k-a nie poruszał opublikowany w 1961 r. projekt prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym²⁷.

3. Struktura części szczególnej projektu

Wzorem p.o.w. część szczegółowa projektu z 1961 r. została podzielona na pięć rozdziałów regulujących odpowiednio: wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, przeciw bezpieczeństwu, przeciw zdrowiu publicznemu, przeciw osobie i przeciwko mieniu. Przyjmując tradycyjny podział wykroczeń, projekt modyfikował utrzymane w mocy przepisy p.o.w. poprzez podwyższenie górnej granicy zagrożenia grzywną i uzupełnienie sankcji karą nagany publicznej. Wobec wprowadzenia szeregu nowych stanów faktycznych wykroczeń część szczególna projektu liczyła 41 artykułów więcej niż przedwojenna kodyfikacja²⁸. Rozdział dotyczący wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu został uzupełniony o przepisy penalizujące często występujące w praktyce wybryki chuligańskie. Były to czyny polegające na niszczeniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, podnoszeniu fałszywego alarmu oraz udzielaniu nieprawdziwych informacji instytucjom publicznym. Z p.o.w. recypowano przepis penalizujący zakłócenie spoczynku nocnego w drodze uporczywych wybryków²⁹.

Nowością było zamieszczenie w rozdziale projektu z 1961 r. chroniącym porządek publiczny przepisu penalizującego publiczne przejawy prostytucji³⁰. Potrzebę jego wprowadzenia uzasadniano względami publicznej przyzwoitości, gdyż przepis ten miał stworzyć warunki dla oczyszczenia miejsc publicznych z oferujących tam swoje usługi prostytutek. Przesłanką odpowiedzialności k-a prostytutek było jawne proponowanie w miejscu publicznym dokonania czynu nierządnego w zamian

26 Prawo..., Warszawa 1961, s. 63.

27 M. Cieślak, Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, „Palestra” 1961, nr 6, s. 38.

28 L. Hochberg, Kodyfikacja przepisów o wykroczeniach, NP 1961, nr 9, s. 1078.

29 T. Tyrawski, Projekt nowego..., s. 54.

30 Penalizujący publiczne przejawy procederu prostytucji art. 54 projektu z 1961 składał się z dwóch paragrafów. W myśl § 1 „kto w miejscu publicznym w sposób widoczny proponuje osobie płci odmiennej dokonanie z nią czynu nierządnego wyrażając chęć uzyskania w zamian korzyści majątkowej, podlega karze aresztu lub nagany publicznej”. Według § 2 „kto w miejscu publicznym w sposób natarczywy zabiega u osoby płci odmiennej o dokonanie z nią czynu nierządnego w zamian za proponowaną jej korzyść materialną, podlega karze aresztu lub nagany publicznej albo grzywny”.

za uzyskanie korzyści materialnej. Przewidziano także karalność klientów prostytutek, czyli mężczyzn, którzy w sposób natarczywy zabiegali o dokonanie czynu nierządowego w miejscu publicznym³¹. Mężczyzna uporczywie zabiegający o dokonanie czynu nierządowego podlegał wszystkim przewidzianym w projekcie karom zasadniczym, podczas gdy kobiecie składającej ofertę dokonania z nią czynu nierządowego groziła kara aresztu lub nagany. Pominięcie grzywny uzasadniano nielegalnym pochodzeniem pieniędzy, z których prostytutki opłacałyby orzeczone względem nich kary o charakterze majątkowym. Brak kary grzywny w sankcji przepisu penalizującego godzące w porządek publiczny zachowania prostytutek stwarzał praktyczne podstawy do osadzania uprawiających nierząd kobiet w areszcie. Wobec dużego ciężaru gatunkowego wykroczeń popełnianych przez prostytutki rzadko kiedy w grę wchodziłoby orzekanie nagany publicznej. Według twórców projektu kara ta miała być stosowana w przypadku stwierdzenia przez kolegium niewielkiego stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu³².

Na tle p.o.w. rozdział projektu z 1961 r. dotyczący wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu wzbogacono o takie stany faktyczne, jak naruszenie przepisów o aktach stanu cywilnego, prowadzenie bez zezwolenia działalności scenicznej i estradowej, korzystanie bez zezwolenia lub bez zgłoszenia z aparatu radiowego lub telewizyjnego, czy znęcanie się nad zwierzętami³³. Z ustaw specjalnych przeniesiono przepisy o zakładaniu stowarzyszeń bez zezwolenia władzy oraz przeprowadzaniu zbiórki ofiar bez wymaganego zezwolenia. Z modyfikacjami zmierzającymi w kierunku zaostrzenia sankcji recypowano przepis przewidujący karalność uchylania się rodziców od obowiązku zapisania dziecka do szkoły lub regularnego posyłania na zajęcia szkolne³⁴. Jako wykroczenie przeciwko porządkowi publicznemu projekt z 1961 r. traktował niedopełnienie obowiązku zameldowania lub wymeldowania się³⁵.

Z uwagi na całkowite wyłączenie odpowiedzialności k-a osób poniżej 18. roku życia, projekt z 1961 r. wprowadzał odpowiedzialność rodziców lub opiekunów za zaniedbania prowadzące do popełnienia wykroczenia przez osobę nieletnią³⁶. Ogólnikowo sformułowaną dyspozycję posiadał przepis przewidujący karalność naruszenia przepisów porządkowych o zachowaniu się w miejscach publicznych.

31 Prawo..., Warszawa 1961, s. 75.

32 J. Jasiński, Prawo o wykroczeniach w nowej szacie, PiŻ 1961, nr 13, s. 2.

33 L. Hochberg, Kodyfikacja..., s. 1079.

34 W porównaniu z obowiązującym dekretem z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym (Dz.U. Nr 9, poz. 52), na którym wzorował się przepis art. 42 projektu, poważnemu zaostrzeniu uległa sankcja karna. W miejsce grzywny do 500 złotych wprowadzono możliwość orzeczenia grzywny do górnego pułapu tej kary przewidzianego w projekcie, czyli do 4500 złotych. Przewidziano także karę nagany. Poprzez zaostrzenie sankcji twórcy projektu chcieli podkreślić szczególną wagę obowiązku szkolnego dla sprawy upowszechnienia oświaty. Prawo..., Warszawa 1961, s. 68-69.

35 L. Kubiec, Prawo..., s. 8.

36 Prawo..., Warszawa 1961, s. 74.

Sposób redakcji tego przepisu stał bowiem w sprzeczności z przyjętym przez Komisję I założeniem unikania sformułowań o charakterze blankietowym, gdyż nie definiował pojęcia „przepis porządkowy”. Termin ten miał być zdefiniowany w ustawie wydanej na mocy upoważnienia przewidzianego w niedawno uchwalonej ustawie o radach narodowych³⁷, lecz w momencie ogłoszenia drukiem projektu stosowna ustawa nie była jeszcze gotowa³⁸.

W grupującym wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu rozdziale III projektu z 1961 r. wyróżniał się nowy stan faktyczny, jakim było pozostawienie nieletniego w wieku poniżej 13 lat w miejscu niebezpiecznym dla życia lub zdrowia przez osoby zobowiązane do sprawowania opieki lub nadzoru³⁹. Penalizujący tego rodzaju zachowania przepis nawiązywał do przewidzianego w projekcie kodeksu karnego Polski Ludowej przestępstwa porzucenia małoletniego, stanowiąc jego odpowiednik na gruncie prawa wykroczeń. Jako miejsca niebezpieczne twórcy projektu z 1961 r. traktowali nie tylko drogi, rzeki czy tory kolejowe, lecz także prywatne mieszkania. Słusznie podkreślali, iż sytuacje stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa dziecka mogły mieć miejsce „na niedostatecznie zabezpieczonym balkonie, przy gazie, ogniu, naczyniach z wrzącą wodą i podobnych okolicznościach”⁴⁰.

Kolejną nowością był przepis penalizujący rzucanie kamieniami lub innymi przedmiotami w będące w ruchu środki komunikacji lądowej⁴¹. Wprowadzenie tego przepisu miało odpowiadać „zapotrzebowaniu społecznemu surowego karania chuliganów podmiejskich i wiejskich, dotąd bezkarnie obrzucających przejeżdżające pociągi i samochody”. Podkreślano, iż w obowiązującym stanie prawnym „tego rodzaju chuligańskie czyny wyraźnie nie były uznawane za wykroczenia”⁴². P.o.w. nie zawierało także przepisu penalizującego nieostrożną jazdę lub niezatrzymanie pojazdu na drodze publicznej w miejscu przeznaczonym na przejście dla pieszych⁴³. Pomimo braku skutków materialnych tego wykroczenia wprowadzenie karalności faktu jego popełnienia miało stanowić „jeszcze jeden słuszny krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa na drogach publicznych”⁴⁴. To samo założenie przyświecało operacji przejęcia z ustaw specjalnych przepisów, które penalizowały przekroczenie dozwolonej prędkości, nieprawidłowe mijanie i wyprzedzanie, wymuszanie pierwszeństwa przejazdu przez kierowców oraz posługiwanie

37 Chodziło o ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).

38 J. Jasiński, *Prawo o wykroczeniach...*, s. 2.

39 Art. 68 projektu z 1961 r. stanowił: „kto, mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletni do lat 13 lub inną osobą, niezdolną rozpoznać się i obronić przed niebezpieczeństwem, pozostawia ją w miejscu niebezpiecznym dla życia lub zdrowia ludzkiego, podlega karze nagany publicznej lub grzywny do 2000 złotych”.

40 *Prawo...*, Warszawa 1961, s. 83.

41 Był to art. 71 projektu z 1961 r.

42 *Prawo...*, Warszawa 1961, s. 84.

43 Art. 86 projektu z 1961 r.

44 T. Tyrawski, *Projekt nowego...*, s. 56.

się niesprawnymi technicznie pojazdami⁴⁵. Ponadto w rozdziale III projektu zamieszczono najczęściej występujące w praktyce wykroczenia budowlane, związane z bezprawnym stawianiem budynków i ich użytkowaniem. Uwzględniono także występujące z reguły w stosunkach wiejskich naruszenia przepisów z dziedziny gospodarki wodnej⁴⁶.

Grupujący wykroczenia przeciwko zdrowiu publicznemu rozdział IV projektu z 1961 r. został stworzony z myślą o zapewnieniu higienicznych warunków produkcji i sprzedaży środków żywnościowych lub kosmetycznych, a także świadczenia usług w kąpieliskach, zakładach fryzjerskich lub kosmetycznych. Wzorem p.o.w. rozdział ten penalizował czyny utrudniające zapobieganie lub zwalczanie chorób zakaźnych. Twórcy projektu odeszli od blankietowych sformułowań na rzecz wyliczenia w sposób kazuistyczny stanów faktycznych przewidzianych w przepisach ustaw szczególnych⁴⁷. Przedwojenna kodyfikacja nie zawierała przewidzianych w projekcie z 1961 r. wykroczeń niepoddania się nakazanym przez organy służby zdrowia szczepieniom ochronnym oraz niezaszczepienia psa przeciwko wściekliźnie. W p.o.w. nie występował także przepis penalizujący nielegalny ubój oraz wprowadzenie do obrotu mięsa pochodzącego z uboju przeprowadzonego z naruszeniem wymogów sanitarnych. Nowym stanem faktycznym było nieprzestrzeganie należytej czystości przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu środków kosmetycznych, gdyż obowiązujące w tym zakresie przepisy dotyczy wyłącznie żywności⁴⁸.

Poświęcony wykroczeniom przeciwko osobie rozdział V projektu z 1961 r. składał się z sześciu artykułów, podczas gdy analogiczny rozdział p.o.w. zawierał tylko dwa artykuły⁴⁹. Z przedwojennej kodyfikacji przejęto stany faktyczne złośliwego niepokojenia osoby⁵⁰ oraz szcucia człowieka psem⁵¹. W przypadku pierwszego z tych wykroczeń projekt rezygnował z określenia „w celu dokuczenia innej osobie”, jako trudnej do praktycznego udowodnienia przesłanki złośliwego niepokojenia drugiego człowieka. Wprowadzał natomiast karalność każdej formy „dokuczania” innej osobie bez względu na motywy kierujące zachowaniem sprawcy⁵². Rozdział V zawierał także nieznane p.o.w. wykroczenia przeciwko przepisom prawa pracy. Były to czyny polegające na odmowie wydania pracownikowi świadectwa pracy, nieudzielaniu należnego urlopu, zatrudnianiu osób młodocianych przy pracach szkodliwych dla zdrowia oraz kobiet ciężarnych w okresie obowiązkowej prze-

45 Prawo..., Warszawa 1961, s. 89.

46 L. Hochberg, Kodyfikacja..., s. 1079.

47 Prawo..., Warszawa 1961, s. 91.

48 T. Tyrawski, Projekt nowego..., s. 56.

49 Rozdział V p.o.w. nosił tytuł „Wykroczenia przeciw poszczególnym osobom”.

50 Art. 52 p.o.w.

51 Art. 53 p.o.w.

52 Prawo..., Warszawa 1961, s. 94-95.

rwy w pracy. Podniesienie tych przepisów ustaw szczególnych do rangi kodeksowej uzasadniano faktem częstego ich naruszania przez pracodawców⁵³.

W porównaniu z p.o.w. dużym zmianom uległ rozdział VI projektu dotyczący wykroczeń przeciwko mieniu. Całkowitym *novum* było traktowanie jako wykroczeń wszelkich przypadków wyrządzenia szkody w cudzym mieniu, wśród nich przede wszystkim kradzieży, jeżeli wysokość wyrządzonej szkody nie przekraczała 300 złotych⁵⁴. Jednolite kryterium kwotowe miało stanowić podstawę przekształcenia w wykroczenia czynów godzących zarówno we własność społeczną, jak też indywidualną, chociaż Konstytucja PRL⁵⁵ z 1952 r. zdecydowanie preferowała własność społeczną jako podstawę ustroju społeczno-gospodarczego⁵⁶. Wskutek przyjęcia takiego założenia szereg drobnych przestępstw przeciwko mieniu, skutkujących powstaniem szkody o małej bądź znikomej wartości, zyskałoby rangę wykroczeń podlegających właściwości kolegiów. Koncepcja przekazania dotychczasowych drobnych występów jako wykroczeń do orzecznictwa k-a miała stanowić wyraz nowego spojrzenia na kwestie karalności drobnych zagarnięć mienia społecznego. Obowiązująca ustawa z dnia 18 czerwca 1959 r. o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciw własności społecznej⁵⁷ przyjmowała zasadę równego traktowania sprawców przewidzianych w niej przestępstw, skutkiem czego kryterium wartości zagarniętego mienia nie miało wpływu na wysokość grożącej kary. Jedyne ustępstwem na rzecz łagodniejszego karania przypadków zagarnięcia mienia społecznego o nieznacznej wartości była możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary pozbawienia wolności⁵⁸.

Wobec zakładanego przekształcenia tego rodzaju czynów w wykroczenia projekt z 1961 r. przewidywał kary aresztu i grzywny w maksymalnej wysokości tylko w przypadku wyrządzenia szkody w mieniu społecznym⁵⁹. W praktyce zagarnięcie to przybierało postać kradzieży. Konstytucyjna zasada uprzywilejowanego traktowania własności społecznej znalazła swój wyraz w ustanowieniu niższej sankcji za wykroczenie wyrządzenia szkody w cudzym mieniu stanowiącym własność indy-

53 J. Jasiński, *Prawo o wykroczeniach*..., s. 2.

54 *Prawo*..., Warszawa 1961, s. 457.

55 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

56 Art. 77 Konstytucji PRL podkreślał szczególne znaczenie własności społecznej, która jako „niewzruszona podstawa rozwoju państwa, źródło bogactwa i siły Ojczyzny”, powinna być strzeżona przez każdego obywatela.

57 Dz.U. Nr 36, poz. 22.

58 Na mocy art. 1 § 2 ustawy sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w przypadku, gdy wartość zagarniętego mienia nie przekraczała kwoty 300 złotych. L. Hochberg, *Nowe formy karnej ochrony własności społecznej*, NP 1959 nr 9, s. 1017.

59 W myśl art. 120 § 2 projektu „Jeżeli sprawca wyrządził szkodę w mieniu społecznym, podlega karze aresztu lub nagany publicznej albo grzywny”.

widualną. Czyn ten był zagrożony karą aresztu w wymiarze do jednego miesiąca, nagana publiczną albo grzywną w wysokości do 2000 złotych⁶⁰.

W rozdziale VI projektu z 1961 r. zamieszczono te spośród przewidzianych w ustawie antyspekulacyjnej występów, które jako czyny mniejszej wagi cechowały się niewielkim lub znikomym stopniem społecznego niebezpieczeństwa. Przyjmując kryterium wysokości wyrządzonej szkody w kwocie nieprzekraczającej 300 złotych, do właściwości kolegów przekazano takie czyny, jak: nabycie lub zbycie towaru w celu dalszej odsprzedaży z zyskiem⁶¹, usuwanie znaków określających cenę, jakość lub pochodzenie towarów oraz pobieranie lub żądanie za świadczone zawodowo usługi opłaty wyższej od taryfowej. Ponadto projekt z 1961 r. traktował jako wykroczenie odsprzedaż z zyskiem biletów wstępu na widowiska lub imprezy, lecz w tym przypadku wartość odsprzedawanych przez tzw. „koników” biletów nie mogła przekroczyć kwoty 50 złotych. Takie samo kryterium kwotowe stanowiło podstawę uznania za wykroczenie przewidzianego przez ustawę antyspekulacyjną występu oszukiwania nabywcy co do ilości, wagi, miary⁶². W rozdziale V projektu z 1961 r. zamieszczono również nieznany p.o.w. przepis penalizujący kradzież, przywłaszczenie lub uszkodzenie mienia o wartości niemajątkowej. Komisja I uznała, iż z punktu widzenia właściciela tego rodzaju rzeczy mogą przedstawiać szczególną wartość⁶³.

Pozostałe przepisy rozdziału V projektu z 1961 r. dotyczyły wykroczeń przeciwko mieniu znanych obowiązującemu p.o.w. Były to czyny polegające m.in. na bezprawnym obniżeniu lub wstrzymaniu wypłaty wynagrodzenia pracownika, samowolnym używaniu cudzego mienia ruchomego, czy też wyrządzeniu szkody w cudzym ogrodzie, polu lub lesie. Szczególną postać tego ostatniego wykroczenia stanowił zabór z ogrodu owoców lub warzyw o wartości nieprzekraczającej 50 złotych, podczas gdy p.o.w. operowało kryterium ocennym w postaci nieznaczonej ilości. Przejmując przepis penalizujący urządzenie gier hazardowych oraz użyczanie na ten cel środków lub pomieszczenia, wprowadzono nieznany p.o.w. karalność samego faktu udziału w grze hazardowej⁶⁴. Komisja I nie przychyliła się do stanowi-

60 Prawo..., Warszawa 1961, s. 101-102.

61 Przewidziane w art. 108 projektu z 1961 r. wykroczenie stanowiło odpowiednik przypadku mniejszej wagi występu spekulacji z art. 2 ustawy antyspekulacyjnej. § 1 tego artykułu penalizował zbycie towaru w celu dalszej odsprzedaży z zyskiem przez osobę prowadzącą przedsiębiorstwo handlu detalicznego lub pracownika takiego przedsiębiorstwa. § 2 przewidywał karalność nabycia w przedsiębiorstwie handlu detalicznego towaru w celu jego dalszej odsprzedaży z zyskiem. Natomiast w świetle postanowień § 3 odpowiedzialność karną ponosiła osoba, która sprzedawała z zyskiem towar nabyty w przedsiębiorstwie handlu detalicznego. Wszystkie postacie przestępstwa spekulacji były zagrożone karą aresztu do lat 5 lub grzywny, albo łącznie tymi dwiema karami. Wyjątkiem był przypadek mniejszej wagi, gdyż w razie jego wystąpienia przewidziano zagrożenie w postaci grzywny do 3000 złotych, orzekanej w trybie k-a. L. hochberg, Kilka uwag o nowej ustawie o zwalczaniu spekulacji, PiP 1957, nr 12, s. 1083.

62 Prawo..., Warszawa 1961, s. 97-98.

63 L. Hochberg, Kodyfikacja..., s. 1081.

64 Prawo..., Warszawa 1961, s. 100-101.

ska uczestniczących w jej pracach przedstawicieli praktyki, których zdaniem graniczące z oszustwami skomplikowane sprawy o udział w grze hazardowej „mogą sprawiać kolegom dużo kłopotów zwłaszcza przy nieokreśloności pojęcia gry hazardowej”⁶⁵.

Pierwszy z opracowanych w ramach prac kodyfikacyjnych projektów należy ocenić jako udane połączenie typowo represyjnych rozwiązań p.o.w. z leżącą u podstaw socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a koncepcją wychowawczego oddziaływania wobec sprawców wykroczeń. Na tle znowelizowanej w grudniu 1958 r. u.k.a. projekt w szerszym zakresie uwzględniał instytucję środków oddziaływania wychowawczego oraz podnosił wyrażającą potępienie moralne sprawcy wykroczenia naganę do rangi kary zasadniczej. Stojąc na gruncie popieranej przez czynniki oficjalne „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń, twórcy projektu w sposób niezbyt przekonujący starali się podkreślić odrębność wykroczeń od przestępstw. Zdecydowanie lepszym posunięciem było stworzenie samodzielnej względem kodeksu karnego części ogólnej, która oddawała specyfikę wykroczeń jako drobnych czynów karalnych. Część szczegółowa projektu zawierała stany faktyczne wszystkich powszechnie występujących w praktyce orzecznictwa k-a wykroczeń, przez co spełniała wymogi stawiane kodyfikacji o charakterze częściowym. Odbiciem nowych tendencji rozwojowych prawa wykroczeń Polski Ludowej było nadanie rangi wykroczeń dotychczasowym występkom przeciwko mieniu. Przełamując tradycyjne granice oddzielające przestępstwa od wykroczeń, twórcy projektu podali w wątpliwość zasadność dalszego traktowania prawa wykroczeń jako części składowej prawa administracyjnego.

65 J. Jasiński, *Prawo o wykroczeniach...*, s. 7.

Rozdział IV

PUBLICZNA DYSKUSJA NAD CZĘŚCIĄ OGÓLNOJĄ PROJEKTU PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1961 R.

1. Przebieg dyskusji nad projektem

W lipcu 1961 r. projekt nowego prawa o wykroczeniach został poddany publicznej dyskusji. Sekretariat rozesłał do zainteresowanych urzędów i instytucji oraz „szeregu zainteresowanych orzecznictwem karno-administracyjnym osób prywatnych przeszło 2600 egzemplarzy projektu”. W trwającej trzy miesiące dyskusji udział wzięły prezydium rad narodowych, sądy, prokuratury, uniwersyteckie katedry prawa karnego i administracyjnego oraz terenowe koła Zrzeszenia Prawników Polskich (ZPP). Ponadto uczestniczyły w niej komitety wojewódzkie PZPR i osoby prywatne. Fakt ich udziału wykorzystano celem podkreślenia, iż dyskusja „objęła szerokie kręgi społeczeństwa”. Projekt z 1961 r. był przedmiotem szeregu artykułów, które ukazały się na łamach czasopism prawniczych i prasy codziennej. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych przesłał projekt do uzgodnienia międzyresortowego, co skutkowało wieloma uwagami zgłoszonymi przez zainteresowane problematyką orzecznictwa k-a ministerstwa.

W ocenie Sekretariatu plonem dyskusji były „bogate i cenne materiały, zawierające wiele uwag i postulatów”. Przebieg dyskusji nad projektem z 1961 r. miał wykazać poparcie większości jej uczestników dla przyjętego przez Komisję I kierunku prac kodyfikacyjnych oraz akceptację „praktycznych rozwiązań kwestii mających dla prawa o wykroczeniach podstawowe znaczenie”. Odnotowano także głosy kwestionujące słuszność założeń przyjętych za podstawę prac nad przyszłą kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń. Oponenti podawali w wątpliwość założenie jak najszybszego opracowania projektu prawa o wykroczeniach, który zostałby wprowadzony w życie przed uchwaleniem nowego kodeksu karnego. Przedmiotem ożywionej polemiki był również sposób rozstrzygnięcia zagadnień o kluczowym znaczeniu dla kształtu części ogólnej oraz zasadność przyjęcia przez Komisję I koncepcji kodyfikacji częściowej. Te najważniejsze z szeregu poruszonych przez uczest-

ników dyskusji problemów Sekretariat uznał za „wymagające zajęcia stanowiska przez kierownictwo Centralnej Komisji do spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego i Kierownictwo resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”. Rzetelnej analizie kwestii budzących szczególne kontrowersje służyło specjalnie w tym celu zwołane w dniu 19 grudnia 1961 r. posiedzenie plenarne Komisji. Swoją obecnością obrady zaszczylicili czołowi przedstawiciele nauki prawa karnego – J. Sawicki z UW oraz reprezentujący Uniwersytet Łódzki (UŁ) M. Siewierski. Specjalizujący się w procedurze karnej Siewierski łączył pracę naukową z pełnieniem funkcji prokuratora Generalnej Prokuratury, z ramienia której został delegowany do pomocy Komisji I¹.

2. Problem uchwalenia prawa o wykroczeniach przed kodeksem karnym

Podsumowując przebieg publicznej debaty nad projektem, Sekretariat stwierdził, iż największe kontrowersje wśród jej uczestników budziła „celowość szybkiego opracowania projektu prawa o wykroczeniach i wyjścia z nim przed uchwaleniem nowego kodeksu karnego”. Przyjęte przez Komisję I założenie zakwestionowały Prokuratura Generalna, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz ZPP. Na łamach czasopism prawniczych swój sprzeciw wyrazili niektórzy przedstawiciele nauki prawa karnego². Za najlepiej oddające poglądy tej grupy uczestników debaty publicznej Sekretariat uznał opinie L. Kubickiego oraz reprezentującego Prokuraturę Generalną M. Siewierskiego. Siewierski rozpoczął swoje krytyczne rozważania od stwierdzenia, iż projekt z 1961 r. uwzględniał istniejący projekt nowego kodeksu karnego, „nie zawsze jednak dzieląc jego sformułowania i często je korygując”³. Był przeciwny przenoszeniu do części ogólnej przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń rozwiązań przewidzianych w projekcie kodeksu karnego bez uprzedniej koordynacji takich działań przez zespoły pracujące nad projektami. Podkreślał, iż wcześniejsze skierowanie pod obrady Sejmu projektu prawa o wykroczeniach bez uzgodnienia z projektem kodeksu karnego prowadziłyby do „poważnych trudności wszędzie tam, gdzie projekt prawa o wykroczeniach daje skorygowane sformułowania zaczerpnięte z projektu kodeksu karnego”. Z uwagi na znaczenie przyszłego kodeksu karnego jako „wyrazu dorobku myśli prawniczej w Polsce Ludowej”, proces przenoszenia jego rozwiązań na grunt prawa wykroczeń powinien rozpocząć się dopiero w momencie zakończenia prac kodyfikacyjnych w dziedzinie prawa kar-

- 1 Notatka dotycząca problemów wynikłych w toku publicznej dyskusji nad projektem prawa o wykroczeniach a wymagających zajęcia stanowiska przez kierownictwo Centralnej Komisji do spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego i Kierownictwo resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Sporządzona przez Sekretariat w dniu 2 grudnia 1961 r., AAN Min. Spr. 1968, s. 1.
- 2 Notatka przedstawiająca różnice poglądów w kwestiach dotyczących prac nad projektem prawa o wykroczeniach. Opracowanie Sekretariatu z dnia 8 stycznia 1962 r., AAN Min. Spr. 1967, s. 66.
- 3 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 5.

nego⁴. Względ na pełne skoordynowanie treści obydwu projektów miał przemawiać za odsunięciem w czasie prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń. W opinii Siewierskiego ewentualna zwłoka nie powinna przekroczyć kilku miesięcy, gdyż „kwestii rzeczywiście spornych pomiędzy projektami nie będzie zbyt wiele”⁵.

Z kolei L. Kubicki wskazywał na fakt występowania wzajemnych powiązań pomiędzy prawem karnym i k-a. Jego zdaniem powiązania te „narzucają naczelny postulat metodyczny, aby praca nad kodyfikacją prawa o wykroczeniach prowadzona była w ścisłym powiązaniu z pracami nad kodeksem karnym”. Ponieważ zakres przedmiotowy prawa k-a obejmował „resztówkę wydzieloną z obszaru prawa karnego”, stąd próba ujęcia kodyfikacyjnego wykroczeń powinna być ostatnim etapem procesu kodyfikacji szeroko pojmowanego prawa karnego. Kubicki nawiązywał do doświadczeń Komisji Kodyfikacyjnej II RP, która z uwagi na realną groźbę powstania luki ustawodawczej prawem wykroczeń zajęła się dopiero po opracowaniu części szczególnej kodeksu karnego. Krytycznie ocenił brak w uzasadnieniu projektu z 1961 r. jakichkolwiek wzmianek o wykorzystaniu przez Komisję I dotychczasowych materiałów kodyfikacyjnych w dziedzinie prawa karnego. Kluczową dla kształtu przyszłego prawa o wykroczeniach część ogólną opracowano bez jakiegokolwiek konsultacji z zespołem, który od lat przygotowywał kodeks karny⁶.

W opinii Kubickiego „Komisja w dążeniu do oderwania projektu od norm innych kodyfikacji posunęła się stanowczo za daleko”. Takiej postawy nie usprawiedliwiał przytoczony w uzasadnieniu projektu z 1961 r. argument, iż jego część ogólna była częściowo wzorowana na jednej z redakcji projektu kodeksu karnego. Za działanie dalece nieprawidłowe Kubicki uznał inicjowanie szerokiej publicznej dyskusji nad „tak centralnymi problemami, jak np. nowe ujęcie winy, okoliczności wyłączające odpowiedzialność karną na tle prawa o wykroczeniach, a nie kodeksu karnego”. Jego zdaniem podstawowe problemy prawa karnego nie powinny być dyskutowane publicznie w związku z faktem wcześniejszego opracowania projektu prawa o wykroczeniach, gdyż „niewątpliwie zawężyłoby to zasięg dyskusji i bardzo ją zubożyło”. Równie nietrafnym posunięciem było rozstrzyganie o głównych zasadach odpowiedzialności k-a w oderwaniu od części ogólnej przyszłego kodeksu karnego⁷.

Podobne zastrzeżenia Kubicki wysunął pod adresem części szczególnej projektu z 1961 r. Wychodził bowiem z założenia, iż „dyskusja nad każdym niemal stanem faktycznym wykroczenia wymaga konfrontacji jego ujęcia z odpowiednim, bliskim rodzajowo występkim”. Podczas takiej dyskusji należałoby zastanowić się,

4 M. Siewierski, W kwestiach węzłowych. Cztery uwagi krytyczne, PiŻ 1961, nr 20, s. 2.

5 Uwagi ogólne resortów do całości projektu prawa o wykroczeniach z 1961 r., AAN Min. Spr. 1965, s. 11.

6 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 499-500.

7 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 6-7.

czy uznanie danego czynu za wykroczenie jest słuszne. Podsumowując swoje rozważania, Kubicki ocenił ogłoszenie projektu z 1961 r. przed opublikowaniem projektu kodeksu karnego za działanie naruszające logiczny porządek. Zgodnie z tym porządkiem obydwa projekty powinny ukazać się co najmniej jednocześnie, po uprzednim ich uzgodnieniu. W przeciwnym razie przeprowadzenie dyskusji nad projektem prawa o wykroczeniach nie przyniosłoby oczekiwanych rezultatów wobec niemożności skonfrontowania jego rozwiązań z odpowiednimi przepisami projektu kodeksu karnego. Z kolei wejście w życie częściowo poprawionego w rezultacie takiej dyskusji projektu pociągnęłoby za sobą konieczność przeprowadzenia nowelizacji gruntownie zmieniającej prawo o wykroczeniach w momencie uchwalenia nowego kodeksu karnego⁸.

Ustosunkowując się do wysuniętych pod jej adresem uwag, Komisja I podtrzymała dotychczasowe stanowisko w kwestii kontynuowania prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń pomimo braku realnych perspektyw szybkiego uchwalenia kodeksu karnego. Powoływała się na fakt, iż prace nad tak fundamentalnym aktem prawnym jak kodeks karny „są z reguły długofalowe”. W polskich realiach trwały już około 4 lat i nie przyniosły efektu w postaci ogłoszenia wersji projektu kodeksu karnego przeznaczonej do dyskusji publicznej. Powolne tempo prac kodyfikacyjnych w dziedzinie prawa karnego miało przemawiać za kontynuowaniem prac nad projektem prawa o wykroczeniach.⁹ W przeciwieństwie do zespołu opracowującego kodyfikację prawa karnego Komisja I była związana terminami określonymi w uchwale Rady Ministrów dotyczącej prowadzenia i zakończenia zleconych jej prac. Dotrzymanie tych terminów wymagało szybkiego poddania projektu z 1961 r. pod publiczną dyskusję. Za wcześniejszym zakończeniem prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń „przemawiała też potrzeba równoczesnego opracowania tego prawa z przepisami opracowanego już projektu prawa o postępowaniu karno-administracyjnym”. Szybkie wejście w życie projektu z 1961 r. uznano za wskazane z uwagi na jego „szczególnie duże znaczenie dla ustawodawstwa w zakresie materialnego prawa karno-administracyjnego”. Zdaniem Komisji I „istnienie podstawowych zasad części ogólnej prawa o wykroczeniach jest konieczne przy opracowywaniu ustaw szczególnych z tego zakresu, gdyż będzie miało poważny wpływ na uporządkowanie i ujednolicenie systemu prawnego”¹⁰.

Za kontynuowaniem prac nad kodyfikacyjnymi bez oglądania się na uchwalenie kodeksu karnego przemawiać miało uchwalenie przez Sejm w 1960 r. ustawy karnej skarbowej. Ten uwzględniający w szerokim zakresie rozwiązania części ogólnej projektu kodeksu karnego akt prawny zawierał także regulacje dotyczące wy-

8 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 501.

9 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 2-3.

10 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 67-68.

skroczeń skarbowych, które łącznie z występami określano mianem przestępstw skarbowych¹¹. Przeciwnicy wcześniejszego opracowania projektu prawa o wykroczeniach byli współredaktorami prawa karnego skarbowego lub też mieli możliwość zgłoszenia uwag na etapie prac legislacyjnych. Pomimo to nie kwestionowali zasadności uchwalenia ustawy karnej skarbowej przed wejściem w życie nowego kodeksu karnego¹².

Odnosząc się do zarzutów dotyczących nieuwzględnienia w projekcie z 1961 r. podstawowych założeń części ogólnej projektu kodeksu karnego, Komisja I wskazała na fakt udziału czterech jej członków w pracach Zespołu Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości. Przystępując do opracowania projektu prawa o wykroczeniach, odrzucono zasady obowiązującego kk. Uznano, iż „w szeregu wypadków nie odpowiadają one ani współczesnym wymaganiom życia, ani politycznym założeniom prawa socjalistycznego”. Za podstawę opracowania części ogólnej projektu z 1961 r. przyjęto rozwiązania „dotyczące podstawowych kwestii, ustalone w pracy nad nowym kodeksem karnym”. W związku z tym Komisja I korzystała z pomocy uczestniczących w pracach kodyfikacyjnych prawa karnego L. Lernella oraz J. Bafii. Dzięki tej „unii personalnej” oraz wykorzystaniu materiałów prawnoporównawczych¹³ projekt z 1961 r. miał posiadać „w zasadzie te same ujęcia dotyczące podstawowych rozwiązań, jakie przyjęto w pracach nad projektem nowego kodeksu karnego”. Nieliczne odstępstwa uzasadniano koniecznością bardziej przystępnego sformułowania przepisów prawa o wykroczeniach „ze względu na członków kolegiów karno-administracyjnych oraz ścigających wykroczenia funkcjonariuszy MO, którzy rzadko są prawnikami”¹⁴.

Podczas plenarnego posiedzenia Komisji I w dniu 19 grudnia 1961 r. jej członkowie jednomyślnie opowiedzieli się za utrzymaniem dotychczasowego kierunku prac kodyfikacyjnych. Stanowisko to poparli zaproszeni na posiedzenie w charakterze ekspertów J. Sawicki i M. Siewierski. Podkreślano zwłaszcza zmianę stanowiska Siewierskiego, który wcześniej kwestionował zasadność prowadzenia publicznej dyskusji nad projektem prawa wykroczeń w oderwaniu od projektu kodeksu karnego¹⁵.

11 W myśl art. 1 ustawy karnej skarbowej „przestępstwami skarbowymi są występkami skarbowe i wykroczenia skarbowe przewidziane w niniejszej ustawie”. Według zawartej w art. 2 definicji występkami skarbowymi był czyn zagrożony karą zasadniczą aresztu lub grzywny albo obiema tymi karami łącznie. Z kolei art. 37 jako wykroczenie traktował czyn zagrożony przez ustawę karą pieniężną porządkową.

12 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 68.

13 W czasie prac nad projektem prawa o wykroczeniach Komisja I korzystała z materiałów prawnoporównawczych z takich krajów jak Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka, Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka, Czechosłowacja, Austria, Francja i Szwajcaria. Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 68.

14 Tamże, s. 69.

15 Tamże.

3. Kwestia samodzielnego charakteru części ogólnej prawa o wykroczeniach

Podczas publicznej debaty pojawiły się głosy kwestionujące założenie stworzenia części ogólnej projektu w drodze recepcji odpowiednich rozwiązań projektu kodeksu karnego. Uzasadniając zajęte stanowisko Komisja I przywoływała „zarówno postulaty praktyków z dziedziny orzecznictwa karno-administracyjnego, jak i zarysowujące się w teorii prawa karnego tendencje do odcięcia się orzecznictwa karno-administracyjnego od systemu prawa karnego”. Część ogólna projektu z 1961 r. zawierała „samodzielne określenie podstawowych instytucji prawa karnego, w tym nowe, odpowiadające wymogom prawa socjalistycznego określenie wykroczenia jako czynu społecznie niebezpiecznego”. Przyjęta przez Komisję I konstrukcja części ogólnej projektu uwzględniała także postulaty wysuwane przez praktykę orzecznictwa k-a, która domagała się otrzymania aktu prawnego grupującego najważniejsze przepisy z dziedziny materialnego prawa wykroczeń. Twierdzono, iż niesamodzielny charakter części ogólnej obowiązującego p.o.w. „utrudniał pracę kolegiów oraz powodował niekiedy błędne orzekanie”¹⁶.

Większość uczestników debaty publicznej oceniło część ogólną projektu z 1961 r. jako stojącą na zdecydowanie wyższym poziomie niż część ogólna obowiązującego p.o.w. Przewaga projektu miała polegać na „rozbudowaniu szeregu przepisów w porównaniu z postanowieniami części ogólnej prawa obowiązującego, a nadto przejawia się w większej przejrzystości w dziedzinie sformułowań”. Zdaniem uczestników dyskusji nadanie samodzielnego charakteru części ogólnej projektu z 1961 r. nie skutkowało jego oderwaniem od przepisów innych kodyfikacji z obszaru szeroko pojętego prawa karnego. Z uwagi na „daleko idącą recepcję norm z terenu części ogólnej kodeksu karnego” samodzielny z założenia projekt zawierał niewiele rozwiązań odmiennych od tych występujących na gruncie prawa karnego¹⁷.

Pośród głosów krytycznie oceniających konstrukcję części ogólnej projektu z 1961 r. stosowną argumentację przedstawił jedynie M. Siewierski. Zdaniem Siewierskiego technika powtarzania przepisów projektu kodeksu karnego rodziła niebezpieczeństwo zmiany sformułowań przyszłego prawa o wykroczeniach z uwagi na trwające prace kodyfikacyjne w dziedzinie prawa karnego. Wobec wolnego tempa tych prac częściowe „wrywanie” treści z tekstu przyszłej kodyfikacji prawa karnego Polski Ludowej obniżało jej rangę i autorytet. Jako iluzoryczne Siewierski ocenił wyrażone przez Komisję I przekonanie, iż po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach kolegia nie będą musiały sięgać do części ogólnej kodeksu karnego. W opinii tego autora część ogólna projektu z 1961 r. stwarzała tylko pozo-

16 M. Leonieni, O projekcie prawa o wykroczeniach, „Palestra” 1961, nr 9, s. 53.

17 Z. Papierkowski, Projekt prawa o wykroczeniach, „Palestra” 1961, nr 9, s. 44.

ry ujęcia całościowego. Nie zawierała bowiem określenia takich pojęć jak „obszar PRL, usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo, a także wskazania sposobu obliczania czasu trwania kary aresztu. Podkreślając, iż „nie można obejść się bez posiłkowego stosowania przepisów części ogólnej kodeksu karnego również do wykroczeń”, Siewierski postulował wprowadzenie do przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń odpowiednio zmodyfikowanych rozwiązań p.o.w.¹⁸. W miejsce enumeratywnego wyliczania przepisów kodeksu karnego proponował wskazanie poszczególnych rozwiązań jego części ogólnej, które miałyby zastosowanie na gruncie prawa wykroczeń. Ponadto Siewierski opowiedział się za stosowaniem względem wykroczeń przepisów części ogólnej kodeksu karnego określających „zakres mocy obowiązującej ustawy karnej i zasady odpowiedzialności oraz wymierzania kar”. Proponowane ujęcie miało na celu uniknięcie konieczności nowelizacji przyszłego prawa o wykroczeniach w związku z wejściem w życie nowego kodeksu karnego¹⁹.

Zgłaszane przez M. Siewierskiego uwagi krytyczne nie przekonały członków Komisji I, którzy uznali konstrukcję części ogólnej projektu z 1961 r. za prawidłową. W trakcie dyskusji rozważano natomiast zgłoszoną przez Siewierskiego propozycję zamieszczenia w przepisach końcowych prawa o wykroczeniach tzw. przepisu „bezpiecznikowego”. Przepis ten dopuszczałby stosowanie w sprawach nieuregulowanych w części ogólnej przyszłej kodyfikacji stosownych przepisów kodeksu karnego. Jako zaletę takiego rozwiązania wskazywano możliwość posiłkowego posługiwania się nie tylko instytucjami części ogólnej prawa karnego, lecz także związanych z nimi bogatej doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego. Przeciwno jego wprowadzeniu przemawiać miało potencjalne niebezpieczeństwo posiłkowego posługiwania się kodeksem karnym nie tylko w przypadku występowania istotnych luk w części ogólnej przyszłego prawa o wykroczeniach, lecz także przez obwinionego lub jego obrońcę celem kwestionowania legalności orzeczenia kolegium. Wyrażano obawę co do możliwości zaskarżania orzeczeń o ukaraniu pod zarzutem nieprawidłowego stosowania przez kolegium przepisów kodeksu karnego w oparciu o stwierdzenie, iż sąd przyjąłby odmienną interpretację. Zdaniem Komisji I tak daleko idące posługiwanie się częścią ogólną kodeksu karnego prowadziłoby w praktyce do wypaczenia społecznego charakteru orzecznictwa k-a. Operowano także argumentem w postaci odległego terminu ukończenia prac nad nowym kodeksem karnym. Wobec założenia szybkiego wprowadzenia w życie nowego prawa o wykroczeniach zachodziłaby konieczność uzupełnienia stwierdzonych w nim luk na podstawie obowiązującego kk. Tymczasem projekt z 1961 r. w szerokim zakresie nawiązywał do założeń części ogólnej projektu kodeksu karnego Polski Lu-

18 M. Siewierski, W kwestiach węzłowych..., s. 2.

19 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 10.

dowej, który przygotowywała Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości²⁰.

Podczas dyskusji nad kształtem części ogólnej projektu z 1961 r. J. Jasiński negatywnie ocenił fakt opracowania kilku przepisów dotyczących zasad odpowiedzialności za wykroczenia przy użyciu skomplikowanego języka prawnego. Przedstawiciel praktyki orzecznictwa k-a z góry zakładał, iż zrozumienie tych przepisów sprawi dużą trudność nieposiadającym z reguły wykształcenia prawniczego członkom kolegiów. Szczególnie niedopasowane do ich poziomu znajomości prawa miały być „regulacje dotyczące błędu co do faktu oraz przeniesione żywcem z projektu kodeksu karnego przesłanki obrony koniecznej”. W związku z tym Jasiński wystąpił z apelem do członków Komisji I „o jeszcze prostsze przełożenie na użytek kolegiów niektórych przepisów z języka prawniczego na polski”. Jednocześnie jako rozwiązanie „niezwykle trafne, zwłaszcza na użytek kolegiów” wskazał wyliczenie w projekcie z 1961 r. okoliczności łagodzących i obciążających branych pod uwagę przy wymiarze kary²¹.

Z kolei S. Waltoś za poważny mankament części ogólnej projektu z 1961 r. uznał całkowity brak przepisów kolizyjnych regulujących problematykę zbiegu wykroczenia z przestępstwem. Jego zdaniem pominięcie tej kwestii skutkować będzie nie tylko prowadzeniem odrębnych postępowań o jeden i ten sam czyn, lecz także dwukrotnym ukaraniem sprawcy czynu wyczerpującego jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa. Szczególnie dotkliwe konsekwencje niezamieszczenia rozwiązań przewidujących absorpcję kar wymierzonych w postępowaniu sądowym i k-a ponosiłyby osoby skazane przez sąd na karę pozbawienia wolności a zarazem ukarane przez kolegium aresztem²². Postawa twórców projektu z 1961 r. była dla Waltosia tym bardziej niezrozumiała, iż regulacje ograniczające tego rodzaju negatywne skutki podwójnego ukarania przewidywała u.k.a.²³

4. Kontrowersje wokół definicji wykroczenia

Publiczna debata wykazała brak akceptacji znacznej części uczestniczących w niej podmiotów dla przyjętej w projekcie z 1961 r. definicji wykroczenia. W projektowym ujęciu wykroczenie stanowiło czyn społecznie niebezpieczny, który na tle przestępstw wyróżniał się niewielkim ładunkiem społecznego niebezpieczeństwa. Zdaniem twórców projektu różnica pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem nie

20 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 71.

21 J. Jasiński, *Prawo o wykroczeniach*..., s. 2.

22 S. Waltoś, *Kolizja postępowania karnego i karno-administracyjnego*, „Palestra” 1961, nr 12, s. 22.

23 Art. 14 pkt 3 znówelizowanej w grudniu 1958 r. u.k.a. przewidywał, iż w przypadku wymierzania za ten sam czyn zasadniczej kary aresztu przez kolegium i kary pozbawienia wolności prawomocnym orzeczeniem sądu, kara aresztu zasadniczego orzeczona w trybie postępowania k-a nie ulega wykonaniu. Inne kary oraz skutki ukarania pozostawały obok siebie w mocy.

ograniczała się tylko do wysokości grożącej kary, jak to miało miejsce na gruncie p.o.-w. W uzasadnieniu projektu wskazywano na jakościowy charakter tej różnicy, który miał przemawiać za tym, aby „radikalnie odgranaczyć sferę wykroczeń od sfery przestępstw”. Do wykroczeń miały zastosowanie odmienne w swojej treści środki reakcji społecznej w postaci kar administracyjnych, podczas gdy za przestępstwa wymierzane były kary kryminalne. Wytyczenie granicy pomiędzy przestępstwami a wykroczeniami miało należeć do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, który decydował o nadaniu czynowi karalnemu charakteru przestępstwa lub wykroczenia. Nawiązująca do poglądów doktryny radzieckiej koncepcja występowania różnicy jakościowej pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem znalazła swój wyraz w projekcie m.in. za sprawą członka Komisji I L. Lernella.

Lernell podkreślał słuszność wprowadzenia do projektu z 1961 r. stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, gdyż jego zdaniem kryterium to najlepiej oddawało różnicę pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem. W przypadku wykroczeń społeczne niebezpieczeństwo naruszenia określonych dóbr było znacznie dalsze niż przy przestępstwach²⁴. Warunkowane stopniem społecznego niebezpieczeństwa czynu granice pomiędzy przestępstwem i wykroczeniem ustawodawca wytyczał poprzez określenie maksymalnego zagrożenia karnego. Jednakże odmienności kar przewidzianych za wykroczenie wobec kar grożących za przestępstwo Lernell upatrywał nie tylko w zróżnicowaniu sankcji karnej. Wobec występowania różnicy jakościowej odmienny charakter miały posiadać kary wymierzane za każdy z tych dwóch rodzajów bezprawia. Zawierające mniejszy ładunek społecznego niebezpieczeństwa wykroczenia zagrożone były karami administracyjnymi, zaś wobec sprawców przestępstw stosowano kary kryminalne. Odmienny charakter kar miał być szczególnie widoczny w przypadku aresztu. Kara ta miała zastosowanie zarówno do wykroczeń, jak i przestępstw, jako odpowiednio areszt administracyjny i areszt kryminalny. Według Lernella różnica nomenklatury pomiędzy aresztem orzekanym za wykroczenia i przestępstwa stanowiła argument przemawiający za odmiennym uregulowaniem prawnym sposobu wykonywania obydwu tych rodzajów kar o charakterze izolacyjnym²⁵.

Krytycznie wyrażoną w projekcie z 1961 r. koncepcję radykalnego odgraniczenia wykroczeń od przestępstw²⁶ ocenili uczestniczący w dyskusji publicznej przedstawiciele doktryny – administratywiści E. Iserzon oraz teoretycy prawa karnego J. Sawicki. Pierwszy z nich skupił uwagę na wskazaniu błędów i niekonsekwencji

24 Jako przykład praktyczny L. Lernell wskazał wykroczenie nielegalnego pobytu w strefie nadgranicznej, które stwarzało dogodne warunki dla przestępstwa polegającego na usiłowaniu nielegalnego przekroczenia granicy państwowej. Określenie wykroczenia w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1961, nr 2, s. 24.

25 Tamże, s. 25-26.

26 Wyrazem tej koncepcji miało być zawarte w art. 1 projektu z 1961 r. sformułowanie, iż wykroczenie nie jest przestępstwem.

tkwiących w poglądach reprezentującego stanowisko Komisji I L. Lernella. Według Iserzona cechujący przestępstwo większy ładunek społecznego niebezpieczeństwa nie mógł być traktowany jako kryterium „radikalnego odgraniczenia” sfery wykroczeń od sfery przestępstw. Różnica w stopniu społecznego niebezpieczeństwa tych dwóch kategorii czynów karalnych miała jedynie charakter ilościowy. Jego zdaniem z praw logiki wynikała tożsamość rodzajowa zjawisk, z których jedno posiada te same cechy w stopniu mniejszym, natomiast drugie w stopniu większym. Odmienny stopień społecznego niebezpieczeństwa mogły posiadać nawet dwa zindywidualizowane przestępstwa godzące w takie same dobro chronione przez przepisy prawa karnego. W praktyce nie występowały bowiem czyny przestępne o identycznym ładunku społecznego niebezpieczeństwa. Iserzon sceptycznie odniósł się do poglądu o występowaniu kar administracyjnych jako specyficznych w swej treści środkach reakcji społecznej wobec sprawców wykroczeń. Podkreślał szereg podobieństw zachodzących pomiędzy karami orzkanymi przez kolegia i sądy. Obydwa rodzaje kar pełniły funkcje z zakresu prewencji generalnej i specjalnej, a u podstaw ich orzekania leżały względy wychowawcze²⁷.

Podkreślając tożsamość rodzajową wykroczeń i przestępstw, Iserzon zdecydowanie przeciwstawiał się przyjętemu przez Komisję I założeniu samodzielnego charakteru części ogólnej projektu prawa o wykroczeniach względem przyszłej kodyfikacji prawa karnego. Szczególnie krytycznie ocenił zawarte w uzasadnieniu projektu z 1961 r. stwierdzenie, iż przewidziane w nim rozwiązania miały być „przejawem istniejącej obecnie tendencji do bardziej zdecydowanego odcięcia się orzecznictwa karno-administracyjnego od systemu prawa karnego”. Zdaniem Iserzona nie można było mówić o jakiegokolwiek tendencji, skoro jedynym jej zwolennikiem był L. Lernell. Tendencja do niesprzeciwiania się dogmatycznemu założeniu, iż wykroczenie jest zjawiskiem gatunkowo odrębnym od przestępstwa, występowała w okresie stalinowskim i była podyktowana względami natury ideologiczno-politycznej. Po przełomie 1956 r. nastąpił nieoficjalny powrót do głoszonych przez zachodnio-europejską i polską naukę prawa okresu międzywojennego poglądów traktujących prawo wykroczeń jako integralną część prawa karnego²⁸.

W opinii Iserzona ustawodawca nie widział zasadniczych różnic przemawiających za stworzeniem części ogólnej prawa wykroczeń w oderwaniu od przepisów przyszłego kodeksu karnego. Dlatego należało uznać za fakt bezsporny, iż „ogólna część prawa o wykroczeniach powinna być zharmonizowana z odnośnymi postanowieniami kodeksu karnego”. Według tego autora system prawa danej społeczności powinien stanowić jedność ideologiczną i logiczną, która nie dopuszcza sprzecznych rozwiązań dla analogicznych sytuacji prawnych. Podsumowując swo-

27 E. Iserzon, Kierunki reformy orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1961, nr 11, s. 778.

28 E. Iserzon, Reforma orzecznictwa..., s. 255.

je rozważania Iserzon podkreślał potrzebę przeprowadzenia reformy systemu prawa k-a w oparciu o dwa założenia wyjściowe. Według pierwszego z nich organy powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie wykroczeń powinny mieć charakter sądowy. Drugie zakładało przynależność wykroczeń do sfery przestępstw będących przedmiotem prawa karnego²⁹.

Również J. Sawicki negatywnie ocenił przyjęte przez twórców projektu z 1961 r. założenie odgraniczenia wykroczeń od przestępstw przy pomocy kryterium materialnego. Twierdził, iż wszelkie znane mu „z literatury zarówno burżuazyjnej, jak i socjalistycznej” próby rozgraniczenia tych dwóch kategorii czynów karalnych okazywały się „wielosłowne, mętne i nie dawały żadnych praktycznych i trwałych wyników”. Fiaskiem zakończyły się także podejmowane w powojennej Polsce „wszelkie próby oddzielenia bezprawia administracyjnego od bezprawia kryminalnego”. Jego zdaniem do zatarcia granicy pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem w dużej mierze przyczyniła się „obecnie bardzo modna tendencja odciążenia sądów od rozpatrywania spraw o drobne czyny karalne”. Leżące u jej podstaw założenie przekwalifikowania niektórych występków w wykroczenia miało wykazać praktyczną nieprzydatność teorii wskazujących na występowanie różnicy jakościowej pomiędzy tymi dwoma rodzajami czynów karalnych. Sawicki uważał, iż w tej sytuacji trudno było „w sposób odpowiedzialny przeprowadzać merytoryczne rozgraniczenie między bezprawiem administracyjnym a kryminalnym”, zwłaszcza w drodze posługiwania się mało precyzyjnym kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa. Użyte przez twórców projektu z 1961 r. sformułowanie „społecznie niebezpieczny” było co najwyżej „jakimś generalnym, bardzo ogólnym, i nieprzekonywującym uzasadnieniem, dlaczego dany czyn uznano za bezprawie administracyjne, a nie kryminalne”. Opowiadając się przeciwko wprowadzaniu zbędnego balastu w postaci elementów materialnych, Sawicki deklarował się jako zwolennik formalnej definicji wykroczenia. Dopuszczał stworzenie dwóch wariantów tej definicji, z których pierwszy podkreślałby element zagrożenia karą administracyjną³⁰, zaś drugi miałby eksponować fakt podległości wykroczeń orzecznictwu k-a³¹.

Spośród krytyków wyrażonej w projekcie z 1961 r. koncepcji oddzielenia wykroczeń od sfery przestępstw wyróżniał się przedstawiciel adwokatury Z. Papierkowski. Na łamach „Palestry” autor ten zakwestionował słuszność zamieszczenia w projekcie materialnej definicji wykroczenia, która opierała się na kryterium społecznego niebezpieczeństwa czynu. Papierkowski podkreślał niemożność precyzyj-

29 E. Iserzon, *Kierunki reformy...*, s. 778.

30 W myśl tej definicji „wykroczeniem jest czyn zabroniony przez ustawę, zagrożony w chwili jego popełnienia karą administracyjną”.

31 W tym wariantcie „wykroczeniem jest czyn zabroniony przez ustawę w chwili jego popełnienia i przekazany orzecznictwu karno-administracyjnemu”. Opinia J. Sawickiego z dnia 31 marca 1962 r. w przedmiocie sformułowania przepisu art. 1 projektu prawa o wykroczeniach, AAN Min. Spr. 1968, s. 62-65.

nego określenia znaczenia terminu „społeczne niebezpieczeństwo czynu”, co mogło rodzić niebezpieczeństwo jego dowolnej interpretacji w praktyce. Nawiązując do rozwiązań p.o.w. oraz projektu Prawa karno-administracyjnego z 1957 r., postulował on przyjęcie formalnej definicji wykroczenia jako czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jego zdaniem każdy czyn zabroniony z natury rzeczy był społecznie niebezpieczny. Miało to wynikać z istoty kary jako odpłaty za narażenie na szkodę dóbr prawnie chronionych z uwagi na ich znaczenie społeczne. Ponieważ społeczne niebezpieczeństwo czynu stanowiło warunek konieczny odpowiedzialności sprawcy czynu zabronionego, stąd nie było potrzeby jego uwzględniania w definicji wykroczenia. Mianem „grubego nieporozumienia” Papierkowski określił próbę pozbawienia wykroczenia charakteru przestępstwa przy wykorzystaniu kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa, czyli „elementu zaczerpniętego z arsenału części składowych przestępstwa”. Zdaniem Papierkowskiego twórcy projektu z 1961 r. przyjęli za podstawę definicji wykroczenia koncepcję stojącą w sprzeczności zarówno z założeniami teoretycznymi prawa karnego, jak i przepisami prawa pozytywnego. Teoria zakładająca występowanie zasadniczej różnicy pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem została stworzona w okresie stalinowskim pod wpływem czynników natury politycznej, nakazujących przenoszenie na polski grunt dorobku nauki radzieckiej. Zwolennicy tej teorii twierdzili, iż kk. pod pojęciem przestępstwa rozumiał wyłącznie zbrodnie i występki. Papierkowski był przeciwnego zdania, twierdząc, iż stosowany przepis kk. podawał jedynie definicję zbrodni i występków poprzez wskazanie przewidzianych za nie kar. W logicznym związku ze zbrodniami i występkami pozostawał trzeci rodzaj przestępstwa, którym było zagrożone niższymi karami aresztu i grzywny wykroczenie. Brak wyraźnego wskazania wykroczeń w treści kk. wynikał jedynie z faktu ich opracowania w odrębnym akcie prawnym, jakim było p.o.w. Celem uzasadniania zajętego stanowiska Papierkowski przytaczał przepisy ustaw szczególnych określających wykroczenie jako przestępstwo³². Jego zdaniem z treści tych przepisów „wynika w sposób oczywisty, iż wykroczenie jest przestępstwem nie tylko w świetle logicznych dedukcji, lecz również w rozumieniu pozytywnych przepisów ustawowych”³³.

Jako dalece nietrafne Papierkowski ocenił podkreślanie w uzasadnieniu projektu z 1961 r. odmienności grozących za wykroczenia kar administracyjnych od przewidzianych za zbrodnie i występki kar kryminalnych. Wprowadzenie określenia „kara administracyjna” nie odbierało wykroczeniu charakteru przestępstwa, gdyż jako reakcja na zachowanie godzące w interesy społeczne kara administra-

32 Były to rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o dozorcze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku (Dz.U. Nr 36, poz. 343), ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodziństwie polnym i leśnym, dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o wyrobie i przerobie spirytusu (Dz.U. Nr 34, poz. 143) oraz dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu (Dz.U. Nr 34, poz. 144).

33 Z. Papierkowski, Projekt prawa..., s. 47.

cyjna zawierała w sobie element dolegliwości. Pod tym względem kary orzekane wobec sprawców wykroczeń były znacznie bardziej zbliżone do kar kryminalnych niż do określanych mianem kary form reagowania na fakt naruszenia obowiązków służbowych (kara dyscyplinarna) czy niewykonania umowy cywilnoprawnej (kara umowna)³⁴.

Łagodniejszy w krytyce projektowej definicji wykroczenia był L. Kubicki. Przyjęcie kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa celem odgraniczenia wykroczeń od przestępstw ocenił bowiem jako „pogląd trafny i nie budzący wątpliwości w socjalistycznej nauce prawa karnego”. Natomiast podawał w wątpliwość założenie o jakościowym charakterze różnicy pomiędzy wykroczeniem a występkiem, skłaniając się ku pogładowi o braku zasadniczych odmienności pomiędzy tymi dwoma rodzajami czynów karalnych. Podkreślał przy tym decydującą rolę ustawodawcy w procesie kwalifikowania określonego czynu zabronionego do sfery wykroczeń lub grupy występków. Kryteria składające się na ocenę ustawodawcy były różnorodne i stanowiły wypadkową wielu czynników, zwłaszcza względów natury organizacyjnej. Wyrazem znaczenia kryteriów organizacyjnych było nadanie przez projekt z 1961 r. rangi wykroczeń niektórym czynom stanowiącym dotychczas występkę. Według twórców projektu posunięcie to miało „stworzyć sądom lepsze warunki do skoncentrowania większej uwagi na poważniejszych przestępstwach gospodarczych”. Dokonana przez nich zmiana oceny stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynów będących występkami nie została przeprowadzona w oparciu o analizę treści, lecz była determinowana przez czynniki natury organizacyjnej. Zdaniem Kubickiego występująca w ustawodawstwie wielu krajów płynna granica pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem była dowodem na „nierozzerwalne zespolenie zagadnienia katalogu wykroczeń z problemem katalogu występków i zbrodni”, które działają na zasadzie „naczyń połączonych”³⁵.

Stojąc na gruncie teorii o tożsamości rodzajowej wykroczeń i przestępstw, przeważająca część uczestników dyskusji publicznej domagała się rezygnacji z zamieszczenia w przyszłej kodyfikacji negatywnej definicji wykroczenia jako czynu niebędącego przestępstwem. Za skreśleniem zwrotu „nie będący przestępstwem” opowiedziały się m.in. Sąd Najwyższy oraz Katedra Prawa Karnego Wydziału Prawa Uniwersytetu Adama Mickiewicza (UAM) w Poznaniu, których opinie zostały uznane przez Sekretariat za najbardziej reprezentatywne. Zdaniem Sądu Najwyższego pozbawienie wykroczenia charakteru przestępstwa budziło zastrzeżenia na tle ustawy karnej skarbowej z 1960 r., gdyż ustawa ta traktowała wykroczenia skarbowe jak przestępstwa. Z kolei Katedra Prawa Karnego UAM uzasadniała potrzebę skreślenia tego sformułowania względami techniki legislacyjnej, nakazujący-

34 Tamże, s. 45-49.

35 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 498-499.

mi unikanie w definicjach określić negatywnych. Zdaniem naukowców z Poznania odróżnieniu wykroczeń od przestępstw powinno służyć kryterium rodzaju i wysokości kary, które w przypadku projektu z 1961 r. przyjmowało postać zagrożenia karą administracyjną. Wprowadzenie zagrożenia karą administracyjną jako podstawowego kryterium odróżniającego wykroczenie od przestępstwa spotkało się z uznaniem Urzędu Rady Ministrów, Ministerstwa Górnictwa oraz specjalizującego się w problematyce wykroczeń sędziego Z. Łukaszkiewicza³⁶.

Pełne poparcie dla zaproponowanego przez Komisję I określenia wykroczenia deklarowały niektóre prezydium rad narodowych szczebla wojewódzkiego³⁷ oraz sąd wojewódzki w Białymstoku. Ich zdaniem projektowa definicja była „trafna za względu na [...] podkreślenie w ten sposób, iż sprawca wykroczenia nie może być uważany za przestępcę”. Kompromisowe stanowisko zajęła Generalna Prokuratura, gdyż zaproponowała definicję wykroczenia jako czynu „mniej społecznie niebezpiecznego od przestępstwa, zagrożonego karą administracyjną”. Takie rozwiązanie miało dawać wyraz zasadzie, iż wykroczenie nie jest przestępstwem. Ponadto pozwoliłoby na uniknięcie sformułowania o charakterze teoretycznym „odpowiedniego jedynie dla podręcznika, a nie dla ustawy”³⁸.

Ustosunkowując się do wysuwanych przez uczestników dyskusji uwag krytycznych, Sekretariat przyznał, iż projektowa definicja wykroczenia została skonstruowana w sposób mogący budzić zastrzeżenia. Kontrowersyjny sposób określenia wykroczenia miał stanowić nieuchronną konsekwencję przyjęcia przez Komisję I koncepcji zakładającej wyraźne oddzielenie wykroczeń od przestępstw. Zdaniem Sekretariatu znaczenie stworzonej w oparciu o to założenie definicji wykroczenia było poza sferę teorii prawa i sporów doktrynalnych. Problem, czy wykroczenie jest przestępstwem, należało rozpatrywać przede wszystkim na płaszczyźnie społecznej, gdyż wiązała się z nim „kwestia czy sprawcę wykroczenia ma się jak do tychczas uważać za przestępcę”. Celem obrony swojego stanowiska Sekretariat posłużył się koronnym argumentem kończącym wszelkie dyskusje naukowe w Polsce Ludowej, czyli podobieństwem przyjętych rozwiązań do poglądów rysujących się w nauce radzieckiej³⁹.

Argumenty natury pozaprawnej wysuwano także podczas posiedzenia Komisji I poświęconego ocenie publicznej debaty nad projektem z 1961 r. Za bezwzględ-

36 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 5.

37 Jako trafna przewidziana w projekcie definicję wykroczenia oceniły Prezydium WRN w Opolu oraz prezydium rad narodowych miast Warszawy i Krakowa. Podobne stanowisko prezentowały prezydium WRN w Katowicach i Lublinie, z tym że proponowały zastąpienie sformułowania „nie będący przestępstwem” zwrotem „nie będący występkiem ani zbrodnią”. Natomiast prezydium WRN w Poznaniu proponowało dodanie do sformułowania „nie będący przestępstwem” słów „zagrożonym przez kodeks karny”. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 11-12.

38 Tamże, s. 12.

39 Tamże, s. 13.

nym utrzymaniem definicji wykroczenia jako czynu zabronionego niebędącego przestępstwem przemawiać miały względy natury społecznej. Powołując się na nie, twierdzono, iż „nie można dopuścić do tego, ażeby miliony sprawców wykroczeń traktować jak przestępców”. Jednakże uwzględniając liczne uwagi krytyczne formułowane przez uczestników publicznej debaty, Komisja I postanowiła nieco zmodyfikować zawartą w projekcie z 1961 r. definicję wykroczenia. W tym celu sięgnięto do kompromisowego projektu Generalnej Prokuratury, który określał wykroczenie jako czyn mniej niebezpieczny od przestępstwa⁴⁰.

5. Problem katalogu kar

Kolejnym zagadnieniem budzącym duże zainteresowanie wśród uczestników dyskusji publicznej był katalog kar przyszłej kodyfikacji, który oprócz znanych p.o.w. kar aresztu i grzywny przewidywał usytuowaną pomiędzy nimi karę nagany publicznej. Wprowadzenie nagany publicznej postrzegano jako wyraz „poszukiwania Komisji co do nowych, skutecznych, środków represji, które oprócz dolegliwości mieściłyby w sobie przede wszystkim element wychowawczego oddziaływania”⁴¹.

Nagana publiczna została pomyślana jako środek karny łagodniejszy od aresztu, lecz zarazem bardziej dolegliwy niż tradycyjna kara grzywny. Nagana publiczna była przewidziana w sankcjach 58 przepisów części szczególnej projektu, która składała się łącznie z 87 artykułów. Nie miała przy tym charakteru kary samoistnej, gdyż zawsze występowała alternatywnie z aresztem lub grzywną. Częstotliwość występowania nagany publicznej w sankcjach przepisów części szczególnej projektu świadczyła o roli, jaką w zamierzeniu jego twórców kara ta miała odgrywać w polityce karnej kolegów. Szczególne nadzieje wiązano z formą wykonania tej kary, która przewidywała publikację prasową orzeczenia o ukaraniu naganą na koszt skazanego. Forma ta łączyła związane z istotą kary nagany publicznej potępienie moralne sprawcy wykroczenia z dolegliwością natury materialnej⁴². Sposób ujęcia kary nagany publicznej spotkał się z krytycznym przyjęciem ze strony uczestników debaty publicznej nad projektem z 1961 r. Część z nich opowiadała się za utrzymaniem nagany publicznej w katalogu kar zasadniczych, lecz jako kary łagodniejszej w swojej wymowie niż grzywna i areszt. Takie podejście do kary nagany skutkowałoby zepchnięciem jej na ostatnie miejsce w katalogu kar zasadniczych. Inna grupa oponentów zajęła mniej kompromisowe stanowisko, domagając się wyeliminowania nagany publicznej z katalogu kar zasadniczych projektu. Wzorem p.o.w. katalog ten tworzyłyby kary aresztu lub grzywny. Wariant alternatywny zakładał oparcie się rozwiązaniach u.k.a., której katalog kar zasadniczych składał się z aresztu, grzywny

40 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 72.

41 Tamże.

42 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 503.

i zwykłej nagany. Wymierzając jedną z tych kar zasadniczych, kolegium mogło nakazać podanie orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w określonej formie⁴³.

Zwolennicy przesunięcia nagany publicznej na ostatnie miejsce w katalogu kar zasadniczych projektu dostrzegali potrzebę wprowadzenia tej „znanej ustawodawstwu ZSRR i wielu krajów demokracji ludowej kary”⁴⁴. Jednocześnie kwestionowali towarzyszące twórcom projektu z 1961 r. przekonanie, iż związana z orzeczeniem nagany publicznej dolegliwość jest większa niż w przypadku kary grzywny. Ich zdaniem przy obecnym stopniu świadomości społeczeństwa wiara w skuteczne oddziaływanie wychowawcze nagany publicznej była zdecydowanie przedwczesna. Nawiązując do dotychczasowej praktyki orzecznictwa k-a, twierdzili, iż orzeczenie nagany „wobec recydywisty czy chuligana będzie niewątpliwie mniej skuteczne aniżeli zastosowanie kary grzywny”. Tego rodzaju sprawcy z reguły nie liczyli się z opinią publiczną, popełniając wykroczenia z powodu demoralizacji i braku poszanowania dla porządku publicznego. W ich przypadku podanie faktu kolejnego ukarania do publicznej wiadomości nie stanowiło żadnej dolegliwości, podobnie jak wynikające z istoty nagany moralne potępienie ich postawy. Powoływano się przy tym na opinie osób mających w codziennej pracy styczność z notorycznymi sprawcami wykroczeń, których zdaniem „areszt i grzywna są w większości przypadków jedynymi w rozumieniu obywateli karami dolegliwymi”. Postrzegania przez społeczeństwo nagany publicznej jako najłagodniejszej z kar orzekanych przez kolegia nie zmieniłoby nawet publikowanie orzeczeń o ukaraniu tą karą na łamach prasy. Projekt z 1961 r. przewidywał możliwość podania do publicznej wiadomości także orzeczeń o ukaraniu aresztem lub grzywną, jeżeli zdaniem kolegium miało to znaczenie wychowawcze⁴⁵.

Przedmiotem szczególnej krytyki ze strony uczestników publicznej dyskusji był przyjęty w przez twórców projektu z 1961 r. sposób wykonania kary nagany publicznej. Ich zdaniem publiczne ogłaszanie faktu ukarania w wielu sytuacjach prowadziłoby do niepożądanych zjawisk społecznych. Zakładano bowiem, iż po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach „kolegia szczerze korzystałyby z tego uprawnienia”. Jako przykład wypaczenia tkwiącej w karze nagany publicznej idei oddziaływania wychowawczego wskazano „podanie do wiadomości publicznej faktu ukarania nauczyciela, spieszącego się do szkoły za jazdę na stopniach tramwaju albo za nieprzestrzeganie znaków dawanych w celu regulowania ruchu na skrzyżo-

43 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 14.

44 Za takim rozwiązaniem opowiadały się prezydya WRN w Lublinie, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Poznaniu, Zielonej Górze, prezydya rad narodowych miast Łodzi i Warszawy, sądy wojewódzkie w Łodzi, Opolu i Poznaniu, Komenda Główna MO i Komenda Wojewódzka MO w Warszawie oraz ZPP. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 14.

45 M. Leonieni, O projekcie..., s. 55.

waniu ulic”. Tego rodzaju zagrożenia musieli dostrzegać twórcy projektu z 1961 r., skoro przewidzieli możliwość odstąpienia od publikacji orzeczenia o ukaraniu naganą publiczną, „gdy okoliczności czynu za tym przemawiają, a sprawca dopuścił się wykroczenia po raz pierwszy”⁴⁶. Oponenci nagany publicznej twierdzili, iż przy sięgającej kilkuset tysięcy rocznie liczbie orzeczeń o ukaraniu tą karą obligatoryjne ogłaszanie orzeczenia o ukaraniu w sposób przewidziany w projekcie „dość szybko przekształciłoby się w fikcję, jaka występuje na przykład przy obowiązkowych ogłoszeniach sądowych w postępowaniu cywilnym”. Skutkiem tego społeczeństwo szybko przestałoby reagować na fakt podania do publicznej wiadomości orzeczenia o ukaraniu naganą publiczną. Prowadziłoby to do wypaczenia idei wychowawczego oddziaływania tej kary, która miała przejawiać się w potępieniu moralnym sprawcy wykroczenia przez jego otoczenie⁴⁷.

Na kanwie argumentów wskazujących na praktyczną nieskuteczność stosowania nagany publicznej w ujęciu zaproponowanym przez Komisję I postulowano obniżenie rangi tej kary do zwykłej nagany. Dotychczasowa praktyka orzecznictwa kolegów miała wykazać celowość oparcia katalogu kar zasadniczych projektu na tradycyjnie stosowanych wobec sprawców wykroczeń karach aresztu i grzywny. Wyrażająca potępienie moralne sprawcy wykroczenia nagana zajmowałaby ostatnie miejsce w katalogu, będąc swojego rodzaju „karą ojcowską”⁴⁸. Przy takiej konstrukcji katalogu kar zasadniczych element publicznego napiętnowania sprawcy wykroczenia miał przejawiać się we wprowadzeniu kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu aresztem lub grzywną do wiadomości publicznej na koszt skazanego⁴⁹. Tego rodzaju kara dodatkowa została pomyślana jako środek „poddania ukaranego presji opinii publicznej oraz wykorzystania tej opinii w celach wychowawczych i prewencyjnych”⁵⁰. Z jej wprowadzeniem wiązano nadzieje na szerokie wykorzystanie prasy w celu wzmocnienia skuteczności prewencyjnego oddziaływania orzecznictwa k-a na społeczeństwo, jak też poszczególnych sprawców wykroczeń⁵¹.

Analizując katalog kar przyszłego prawa o wykroczeniach, uczestnicy publicznej dyskusji skupili się w zasadzie na naganie publicznej, sporadycznie poruszając problematykę pozostałych środków karnych. Należy jednak odnotować zgłoszoną przez jednego z dyskutantów propozycję rozszerzenia tego katalogu o karę pracy publicznej w wymiarze nieprzekraczającym dwóch tygodni. Wykonywana w miejscach publicznych pod kontrolą organów administracji lub MO kara pracy

46 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 504.

47 Tamże.

48 J. Jankowski, Uwagi i postulaty, PiŻ 1961, nr 14, s. 2.

49 A. Ratajczak, Uwagi o części ogólnej, PiŻ 1961, nr 16, s. 2.

50 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 19.

51 Zdaniem J. Jankowskiego „radiopajęczarz nie przejdzie chyba do porządku dziennego po przeczytaniu w prasie ogłoszenia o ukaraniu za korzystanie z aparatu radiofonicznego bez dokonania obowiązku zgłoszenia i o orzecznym przypadku aparatu”. Uwagi..., s. 2.

publicznej miała być orzekana „wobec przestępców, na których kara aresztu nie robi wrażenia”. Natomiast stosowanie tej kary względem osób pracujących łączyłoby się z ograniczeniami w dostępie do świadczeń socjalno-bytowych ze strony państwa⁵². Jako przykład podano ograniczenie w korzystaniu z czasów pracowniczych, czy przesunięcie na dalsze miejsce listy kandydatów do otrzymania mieszkania zakładowego. Wykonawcą kary pracy publicznej stałby się zakład pracy, co zdaniem pomysłodawcy tej kary „zwiększyłoby wszechstronność społecznego potępienia czynu sprawcy”⁵³. Oceniony jako „propozycja skrajna” pomysł wprowadzenia kary pracy publicznej nie zyskał akceptacji pozostałych uczestników dyskusji publicznej. Szczególnie krytycznie ocenił go L. Kubicki, twierdząc, iż nasuwa „przykre skojarzenia i trąci średniowieczem”⁵⁴.

Tenże autor należał do grupy uczestników dyskusji kwestionujących przewidzianą w projekcie z 1961 r. instytucję warunkowego zawieszenia kary aresztu na okres próby do roku. Według projektu zawieszenie to nie mogło być stosowane wobec sprawcy ukaranego w ciągu ostatnich 3 lat przed popełnieniem wykroczenia. Zdaniem przeciwników takiego rozwiązania jego wprowadzenie „przekracza techniczne możliwości aparatu organów administracji” z uwagi na brak ogólnopolskiego systemu rejestracji wydanych przez kolegia orzeczeń skazujących⁵⁵. Potencjany rejestr ukaranych przez kolegia obejmowałby wielokrotnie większą liczbę orzeczeń niż istniejący centralny rejestr skazanych przez sądy za przestępstwa kryminalne. Wskazując na związane z utworzeniem takiego rejestru nakłady pracy i koszty finansowe, podawano w wątpliwość społeczną opłacalność takiego przedsięwzięcia. Ponadto stosowanie warunkowego zawieszenia kary aresztu zasadniczego łączyłoby się z koniecznością sprawdzania przez kolegium faktu wcześniejszego ukarania osoby skazanej, co znacznie przedłużałoby postępowanie k-a. Zdaniem przeciwników warunkowego zawieszenia kary aresztu w praktyce znacznie lepiej sprawdziłaby się mniej skomplikowana i nieopóźniająca toku postępowania k-a instytucja odstąpienia od wymierzania kary⁵⁶.

Problem katalogu kar był przedmiotem „ożywionej polemiki” podczas posiedzenia Komisji I poświęconego ocenie publicznej debaty nad projektem z 1961 r. Przyznając rację oponentom kary nagany publicznej, członkowie Komisji I zgodnie opowiedzieli się za stworzeniem katalogu kar zasadniczych składającego się z aresz-

52 Pomysłodawca tej kary K. Sobczak proponował jej wykonywanie przez osoby pracujące albo po godzinach pracy, albo w ramach zwolnienia z pracy, przy czym dni zwolnienia byłyby potrącone z urlopu wypoczynkowego. Uwagi do projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, „Rada Narodowa” 1961, nr 29, s. 16.

53 Tamże.

54 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 504.

55 Obowiązujące przepisy nie przewidywały obowiązku prowadzenia rejestrów skazanych za wykroczenia w skali ogólnokrajowej. W praktyce poszczególne kolegia prowadziły odrębne rejestry skazań za wykroczenia, lecz nie wszędzie takie rejestry funkcjonowały na szczeblu prezydentów wojewódzkich rad narodowych. M. Leonieni, O projekcie..., s. 55.

56 Tamże, s. 55-59.

tu, grzywny i nagany. Towarzyszyć im miała kara dodatkowa podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości⁵⁷.

6. Kwestia odpowiedzialności nieletnich

Przewidziane w projekcie z 1961 r. uregulowanie problematyki odpowiedzialności nieletnich sprawców wykroczeń z założenia miało charakter prowizoryczny. Z uwagi na panującą w Polsce Ludowej „tendencję, ażeby nieletni odpowiadali wyłącznie przed sądami dla nieletnich” stosowne przepisy projektu miały obowiązywać do momentu wejścia w życie ustawy regulującej w sposób kompleksowy problem odpowiedzialności osób nieletnich. Ponieważ powołana w celu opracowania tej ustawy komisja przy Ministrze Sprawiedliwości nie miała jeszcze wykrystalizowanej koncepcji w przedmiocie zasad odpowiedzialności nieletnich, stąd projekt przewidywał możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności k-a nieletnich w wieku 13-18 lat. Wobec tego rodzaju sprawców wykroczeń kolegium mogło zastosować środki wychowawcze lub przekazać sprawę sądowi dla nieletnich. Pomimo prowizorycznego charakteru rozwiązań projektu, kwestia odpowiedzialności nieletnich sprawców wykroczeń wywołała duże zainteresowanie uczestników publicznej dyskusji. Zaproponowano kilka wariantów rozstrzygnięcia tego problemu, spośród których na uwagę zasługuje koncepcja zakładająca wyłączną kompetencje sądu w zakresie rozpoznawania spraw o wszelkie czyny karalne osób nieletnich. Jej praktyczna realizacja oznaczałaby całkowite pominięcie w przyszłej kodyfikacji problematyki odpowiedzialności nieletnich sprawców wykroczeń. Podczas dyskusji wysuwano także postulat powierzenia kolegiom drobnych spraw o wykroczenia popełnione przez osoby w wieku 13-18 lat. Rozpatrując „bardziej błahe wykroczenia” kolegia miałyby stosować nie tylko środki o charakterze wychowawczym, lecz także kary nagany i grzywny. Poważniejsze wykroczenia osób nieletnich, zwłaszcza te posiadające cechy wyburku chuligańskiego, podlegałyby rozpatrzeniu przez sądy dla nieletnich. Z takim rozwiązaniem przemawiać miały znane z praktyki orzecznictwa k-a „wypadki dopuszczania się wykroczeń, szczególnie zakłócenia porządku publicznego przez wyrostków w wieku 17-18 lat nie uczęszczających do szkoły”⁵⁸.

Podsumowując przebieg publicznej dyskusji, Komisja I jednomyślnie opowiedziała się za całkowitym przekazaniem spraw o wykroczenia osób nieletnich do kompetencji specjalnie w tym celu utworzonych sądów. Kwestia celowości utrzymania tymczasowych rozwiązań projektu, które zakładały stosowanie wobec nieletnich sprawców wykroczeń środków wychowawczych, miała zostać rozstrzygnięta

57 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 74.

58 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 19.

przez Sekretariat w porozumieniu z Departamentem do Spraw Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości⁵⁹.

Publiczna dyskusja nad projektem z 1961 r. wykazała krytyczny stosunek jej uczestników do popieranej przez MSW koncepcji wprowadzenia w życie nowego prawa o wykroczeniach przed kodeksem karnym Polski Ludowej. Podkreślając potrzebę wzajemnej harmonizacji prawa wykroczeń i prawa karnego, przedstawiciele doktryny i środowiska prawniczego pozytywnie ocenili fakt szerokiego uwzględnienia w części ogólnej projektu odpowiednio zmodyfikowanych instytucji prawa karnego. Najwięcej zastrzeżeń wysunięto pod adresem przyjętej przez Komisję I definicji wykroczenia, słusznie zarzucając jej członkom przywiązanie do anachronicznej koncepcji postrzegania wykroczenia w kategoriach deliktu prawa administracyjnego. Argumenty wysuwane przez zwolenników traktowania wykroczeń i przestępstw jako jednolitej kategorii czynów karalnych stanowiły teoretyczną podbudowę dla towarzyszącego pracom kodyfikacyjnym procesu definitywnego powrotu prawa wykroczeń do sfery prawa karnego.

59 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 75.

Rozdział V

CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA PROJEKTU PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1961 R. W OCENIE UCZESTNIKÓW DYSKUSJI PUBLICZNEJ

1. Zakres prac kodyfikacyjnych

Podczas publicznej dyskusji poruszano także problematykę części szczególnej projektu, poświęcając najwięcej uwagi przyjętej przez Komisję I koncepcji prowadzenia prac kodyfikacyjnych. Realizując założenie stworzenia kodyfikacji częściowej, twórcy projektu z 1961 r. uwzględnili większość artykułów p.o.w. oraz przejęli z ustaw szczególnych stany faktyczne wykroczeń najczęściej występujących w praktyce. Według szacunków L. Lernella objęte projektem wykroczenia stanowiły około 70% spraw rozpatrywanych w trybie k-a¹, aczkolwiek poza projektem została „wielka ilość przepisów karnych poddanych orzecznictwu organów administracji”. Wśród wykroczeń pozakodeksowych znajdowały się zarówno „wyraźnie określone stany faktyczne wykroczeń zawartych w ogromnej liczbie aktów ustawodawczych, jak i wykroczenia z bliżej niesprecyzowaną dyspozycją przepisów blankietowych”².

Koncepcja kodyfikacji częściowej spotkała się z przychylnym przyjęciem ze strony zarówno teoretyków, jak też praktyki orzecznictwa k-a. W trakcie dyskusji publicznej podniesiono natomiast dwie ważne, zdaniem Sekretariatu, kwestie, które pozostawały w bliskim związku z problemem zakresu prac kodyfikacyjnych. Pierwsza z nich dotyczyła uporządkowania przy okazji prowadzonych prac kodyfikacyjnych całości obszernej materii prawa k-a, w tym także przepisów pozakodeksowych. Wśród zwolenników takiego rozwiązania prym wiodł L. Kubicki, którego wypowiedź została uznana przez Sekretariat za najciekawszą i najlepiej oddającą koncepcję objęcia zakresem prac kodyfikacyjnych wszystkich obowiązujących przepisów materialnego prawa wykroczeń. Kubicki uważał, że „nie można zwolnić Komisji z obowiązku gruntownego skontrolowania i skatalogowania wykroczeń

1 L. Lernell, Nad projektem prawa o wykroczeniach, ZKA 1961, nr 4, s. 22.

2 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 19.

pozostających poza obrębem kodyfikacji oraz zaproponowania odpowiednich nowelizacji aktów normatywnych szczególnych”. W taki właśnie sposób należało interpretować sens powierzonego Komisji I zadania „uporządkowania” prawa k-a. Kubicki przypominał, iż postulaty „generalnego uporządkowania i skodyfikowania dżungli przepisów karno-administracyjnych” wysuwali także niektórzy praktycy³. Pomimo to „Komisja nie poszła po linii dyktowanej przez potrzeby praktyki, zbyt wielką wagę przywiązując do odświeżenia frontu, a jednocześnie zapominając o wnętrzu”. Za przeprowadzeniem generalnego przeglądu ustawodawstwa k-a przemawiał miał zaawansowany stan prac nad projektem kodeksu karnego, „z którym ustawodawstwo to musi być ściśle zsynchronizowane”⁴.

Ustosunkowując się do wysuniętych pod jej adresem zastrzeżeń, Komisja I podkreśliła, iż została utworzona wyłącznie w celu opracowania projektu nowego prawa o wykroczeniach. Natomiast uporządkowanie całości przepisów prawa k-a nie wchodziło w zakres jej kompetencji. Było nie tylko „zadaniem bez porównania szerszym niż opracowanie przepisów prawa o wykroczeniach”, lecz „także przerastającym jej aktualne możliwości”. Za niedopuszczalne uznano uzależnienie zakończenia prac nad kodyfikacją prawa wykroczeń „od przebiegu i ewentualnego zakończenia prac nad uporządkowaniem przepisów o wykroczeniach pozostających poza prawem o wykroczeniach”. Wskazywano na nietrwały charakter takiego przedsięwzięcia przy „obecnym bogactwie form działania administracji i zachodzących przemianach w panujących stosunkach”. Wobec wielce prawdopodobnego wydania szeregu nowych aktów normatywnych wkrótce po ukazaniu się zbioru przepisów pozakodeksowych zachodziłaby potrzeba nowelizacji tych przepisów. Ubocznym skutkiem takiego rozwiązania byłaby konieczność ciągłego wprowadzania stosownych zmian do kodeksu, który powstałby w ramach akcji uporządkowania całości materii prawa k-a⁵.

2. Zagadnienie selekcji wykroczeń z ustaw szczególnych

O ile koncepcja kodyfikacji częściowej spotkała się z aprobatą uczestników publicznej dyskusji, to część z nich kwestionowała poprawność dokonanego przez twórców projektu wyboru stanów faktycznych wykroczeń. Przeciwnie uwzględnieniu wykroczeń związanych z zakresem ich działalności były wszystkie zainteresowane projektem resorty i instytucje. Ich zdaniem towarzysząca twórcom projektu tendencja do „wyrywania” części wykroczeń z ustaw szczególnych pociągała za sobą ryzyko powstania tzw. dwutorowości. Miałaby ona polegać na jednoczesnym

3 Kubicki miał na myśli uwagi postulaty wysuwane przez A. Mirończuka, *Ochrona praw pracowniczych*, PiŻ 1961, nr 15, s. 2 oraz J. Jankowskiego, *Uwagi...*, s. 2.

4 L. Kubicki, *Projekt prawa...*, s. 502.

5 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 76-77.

posługiwaniu się przez kolegia prawem o wykroczeniach i tekstami ustaw szczególnych⁶. Sprzeciw wobec zamieszczenia w części szczególnej projektu z 1961 r. niektórych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego wyraziło Ministerstwo Komunikacji. Wykroczenia te zostały bowiem przejęte z świeżo uchwalonej ustawy o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych. Zdaniem resortu komunikacji rozbicie wykroczeń drogowych pomiędzy część szczególną przyszłej kodyfikacji a wspomnianą ustawę prowadziłoby do „błędnego przekonania użytkowników dróg, że obowiązuje ich tylko to co zawiera prawo o wykroczeniach”. Z uwagi na dużą ilość stanów faktycznych nie wchodziło w grę zgrupowanie wszystkich wykroczeń drogowych w części szczególnej projektu, gdyż takie posunięcie stałoby w sprzeczności z koncepcją kodyfikacji częściowej. Zdaniem resortu komunikacji należało pozostawić wszystkie wykroczenia drogowe poza zakresem przyszłej kodyfikacji. Kompleksowy zbiór norm obowiązujących wszystkich użytkowników dróg publicznych stanowiła bowiem ustawa o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, która określała także sankcje grożące za naruszenie tych przepisów⁷.

Przeciwnie zamieszczeniu w projekcie z 1961 r. pojedynczych stanów faktycznych wykroczeń, ocenionych jako „wyrwane” z całości systemu poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego, były także Komitet Budownictwa i Urbanistyki⁸, Ministerstwo Rolnictwa oraz Główny Społeczny Komitet Przeciwalkoholowy. Podmioty te opowiadały się za pozostawieniem przepisów k-a „w jednym podstawowym akcie prawnym” regulującym odpowiednio dziedzinę budownictwa, zwalczania chorób zwierzęcych⁹ oraz zwalczania alkoholizmu¹⁰. Bezkompromisowe stanowisko zajęła natomiast CRZZ, która negatywnie oceniła fakt zamieszczenia w projekcie z 1961 r. wybranych wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy¹¹. Zdaniem CRZZ w grę wchodziło albo uwzględnienie przez projekt całości przepi-

6 Tamże, s. 78.

7 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 24.

8 Zdaniem Komitetu Budownictwa i Urbanistyki „przepisy art. 73 i 74 projektu wyrwano z całości systemu prawa budowlanego, przez co system będzie miał poważne luki w zakresie przepisów o odpowiedzialności karno-administracyjnej”. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 24.

9 Ministerstwo Rolnictwa uważało, że „w projekcie prawa o wykroczeniach art. 100 należy skreślić, gdyż przepisy o szczepieniach psów przeciw wściekliznie oparte są na ustawie o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych. Wyrywkowe zatem regulowanie tego zagadnienia jedynie w odniesieniu do psów byłoby zupełnie niezrozumiałe, szczególnie że przepisy te nie należą do rzędu długotrwałych”. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 24.

10 W opinii Głównego Społecznego Komitetu Przeciwalkoholowego przeniesienie do projektu przepisu ustawy antyalkoholowej dotyczącego wykroczenia zakłócania porządku publicznego w stanie nietrzeźwości było konieczne, „jednakże dla jasności sytuacji prawnej – należy do projektu przenieść i 3 pozostałe wykroczenia objęte ustawą. Przeniesienie tylko jednego wykroczenia bez przeniesienia trzech pozostałych spowoduje zamęt, gdyż jedni będą uważać, że skasowano karalność tych wykroczeń, które nie weszły do nowego kodeksu wykroczeń”. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 25.

11 Spośród zamieszczonych w projekcie stanów faktycznych pięciu wykroczeń przeciwko przepisom ustawodawstwa pracy jedynie wykroczenie polegające na wstrzymaniu wypłaty wynagrodzenia za pracę odpowiadało przyjętemu przez twórców projektu założeniu zamieszczenia w nim wykroczeń najczęściej występujących w praktyce. A. Miłośnik, Ochrona praw..., s. 2

sów k-a z dziedziny prawa pracy, albo całkowite ich pominięcie w przyszłej kodyfikacji. Ponieważ pierwszy wariant oznaczałby konieczność stworzenia osobnego rozdziału poświęconego wyłącznie wykroczeniom przeciwko ustawodawstwu pracy, stąd „jako jedyne celowe i prawidłowe rozwiązanie” zaproponowano „uregulowanie problemu w drodze osobnej ustawy”¹².

Podczas dyskusji publicznej ujawniła się liczna grupa zwolenników zamieszczenia w przyszłej kodyfikacji jak największej liczby stanów faktycznych wykroczeń nieuwzględnionych w obowiązującym p.o.w. Ich zdaniem fakt obowiązywania szeregu ustaw szczególnych zawierających przepisy k-a „nie przyczynia się do usprawnienia pracy kolegów karno-administracyjnych, a przysparza wiele kłopotów”¹³. Domagając się zgrupowania w części szczególnej wszystkich wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia, postulowano „takie jej opracowanie, by do poszczególnych ustaw sięgać rzeczywiście w wyjątkowych wypadkach”¹⁴. Zdaniem przedstawicieli praktyki wskazane byłoby zwłaszcza uwzględnienie w części szczególnej projektu przepisów sankcjonujących naruszenie dyscypliny meldunkowej¹⁵ oraz chroniących wodę pitną przed zanieczyszczeniem¹⁶. Postulowano także szersze uwzględnienie przez twórców projektu przepisów dotyczących utrzymania czystości w miastach i osiedlach¹⁷.

Potrzebę wprowadzenia przepisów zabezpieczających spokojne użytkowanie lokali mieszkalnych w domach wielorodzinnych podkreślali zwykli obywatele w listach kierowanych do Sekretariatu. Formułując tego rodzaju postulaty, podkreślano, iż „nieodpowiedzialny awanturnik często potrafi obrzydzić życie mieszkańcom całej nieruchomości”¹⁸. Jako przykład może posłużyć list mieszkańca Olsztyna, który uskarżał się na notoryczne zakłócanie spokoju przez mieszkającą nad nim „ele-

12 Tamże.

13 Za reprezentatywne dla tej grupy uczestników dyskusji Sekretariat uznał stanowisko Prezydium WRN w Łodzi. W przekazanej na ręce Sekretariatu opinii Prezydium podkreślało, iż „w przeprowadzonych na terenie województwa dyskusjach zgodnie podkreślano zbyt szczupłe rozmiary części szczególnej projektu nowego prawa o wykroczeniach. Jeżeli więc rezygnuje się już z całkowitego skodyfikowania tych przepisów – to w każdym razie część szczegółową należy rozszerzyć w zakresie wykroczeń dot. obrotu zwierzętami i produktami uboju, przetwórstwa, wykroczeń z dziedziny przepisów sanitarno-porządkowych, zwalczania chorób zwierzęcych i roślinnych, zwalczania szkodników, wykroczeń z dziedziny statystyki, powszechnego obowiązku szkolnego, BHP, kłusownictwa leśnego i wodnego – słowem takie jej opracowanie, by do poszczególnych ustaw sięgać rzeczywiście w wyjątkowych wypadkach”. Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 26.

14 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 78.

15 Chodziło o uzupełnienie artykułu projektu dotyczącego naruszeń dyscypliny meldunkowej o stan faktyczny polegający na „przetrzywaniu osób podlegających obowiązkowi zameldowania lub wymeldowania”. J. Jankowski, Uwagi..., s. 2.

16 Zdaniem J. Jankowskiego w projekcie należało silniej zaakcentować potrzebę ochrony wody pitnej wykorzystywanej w stosunkach wiejskich, zwłaszcza w celu pojenia zwierząt gospodarskich. Uwagi..., s. 2.

17 Twórcom projektu zarzucano, iż w zbyt skromnym zakresie recypowali przepisy karne ustawy z dnia 29 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167). Wskutek tego przyszła kodyfikacja pomijałaby kwestię karalności czynów polegających na zanieczyszczaniu lub zaśmiecaniu miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. J. Jankowski, Uwagi..., s. 2.

18 Tamże.

gantkę”. Sąsiadka z góry „nie uważa za stosowne używać miękkich pantofli domowych, ale cały czas używa bucików na szpilkach”¹⁹. Chociaż wytwarzany przez buty na obcasach hałas uniemożliwiał normalny odpoczynek po pracy i skupienie się jego dzieci na odrabianiu lekcji, to obowiązujące przepisy nie traktowały tego rodzaju sytuacji w kategoriach naruszenia spokoju publicznego. Ze szczególnym oburzeniem autor listu opisywał organizowane przez sąsiadkę z góry w godzinach wieczornych imprezy taneczne, których uczestnicy „szurają i szurają tymi butami, a od czasu do czasu wykonują podskok”. Podkreślając negatywne konsekwencje tego rodzaju zachowań dla prawidłowego funkcjonowania nie tylko jego rodziny, lecz także całego społeczeństwa²⁰, autor listu domagał się zamieszczenia w przyszłym prawie o wykroczeniach przepisów skutecznie chroniących spokój mieszkańców domów wielorodzinnych.

Spośród szeregu opinii wyrażonych przez indywidualnych uczestników dyskusji publicznej na uwagę zasługuje wypowiedź anonimowego funkcjonariusza MO, który dokonał oceny projektu pod kątem łatwości posługiwania się przepisami jego części szczególnej przez szeregowego milicjanta. Za punkt wyjścia przyjął założenie, iż „prostota układu przepisów, która pozwoliłaby szybko i bez trudu znaleźć poszukiwaną normę, jest niezbędnym warunkiem każdej dobrej kodyfikacji”. Jego zdaniem projekt nie spełniał tego warunku, gdyż zachowując przewidziany w p.o.w. układ rozdziałów zawierał jednocześnie szereg nowych, nieznanych przedwojennej kodyfikacji stanów faktycznych wykroczeń. Spośród nowych, przejętych z ustaw szczególnych stanów faktycznych, szczególne znaczenie w praktyce organów ścigania odgrywały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Twórcy projektu uwzględnili jedynie 14 stanów faktycznych tej grupy wykroczeń, podczas gdy wydane przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenie²¹ upoważniało organy MO do nakładania grzywien w trybie mandatowym za 124 enumeratywnie wyliczone wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu na drogach publicznych. Tego rodzaju dwutorowość pociągała za sobą konieczność każdorazowego stwierdzenia, „gdzie należy szukać przepisu odpowiadającego wykroczeniu ujawnionemu przez szeregowego funkcjonariusza milicji”. Na kanwie poczynionych uwag anonimowy funkcjonariusz MO apelował do Komisji I o uproszczenie struktury części szczególnej projektu w oparciu o systematykę wspomnianego zarządzenia Prezesa Rady Mi-

19 Podobne odgłosy stukania pochodziły o d dziecka tej kobiety, gdyż „biega ono wokół stołu w twardych bucikach, ciągnąc za sobą jakiś rozklekotany wózek-zabawkę”. Uwaga osoby prywatnej w sprawie karalności naruszania zasad współżycia w blokach mieszkalnych, AAN Min. Spr. 1966, s. 38.

20 W wyniku naruszających spókoj zachowań „elegantki z góry” „dzieci nie mogą skupić się przy lekcjach, więc coś łapią dwóje (drugoroczność: koszt dla rodziców, koszt dla państwa). Człowiek niewypoczęty idzie do pracy [...] a przecież państwo po to daje mieszkania, aby zapewnić pracownikowi lepsze warunki bytowe dla spowodowania więcej wydanej i sprawnej pracy”. Uwaga osoby prywatnej..., AAN Min. Spr. 1966, s. 38.

21 Zarządzenie nr 80 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 maja 1960 r. w sprawie ustalenia wykroczeń, za które organy Milicji Obywatelskiej upoważnione są do nakładania i ściągania grzywien w drodze mandatu karnego (Monitor Polski Nr 57, poz. 271).

nistrów. Wydane z myślą o szeregowych funkcjonariuszach MO zarządzenie cechować miało „przejrzysty i godny naśladowania układ przepisów”. Zarządzenie dzieliło się na 14 działów, w ramach których wyodrębniono rozdziały. Przy tak wyczerpującym podziale stanów faktycznych wykroczeń „wyszukanie jakiegoś przepisu jest sprawą łatwą i dostępną dla każdego milicjanta i obywatela”. Postulując przyjęcie podobnej systematyki przepisów części szczególnej projektu, reprezentujący MO autor sugerował pozostawienie poza zakresem przyszłej kodyfikacji „tych wykroczeń, których ściganie nie należy do zadań milicji”²².

Ustosunkowując się negatywnie do wysuwanych pod jej adresem zastrzeżeń, Komisja I operowała argumentem, iż „wyniki dyskusji publicznej potwierdziły w zasadzie słuszność dokonanego wyboru drogi kodyfikacji częściowej”. Wobec „dużej rozbieżności zdań co do rozmiarów i zasięgu kodyfikacji” miało to być najbardziej optymalne z możliwych rozwiązań. W związku z tym Komisja I nie zamierzała odstępować od idei kodyfikacji częściowej na rzecz włączania do projektu dużej liczby wykroczeń z wybranych dziedzin. Przyjęcie takiej koncepcji prac kodyfikacyjnych „mogłaby wywołać wrażenie nierównego traktowania poszczególnych grup wykroczeń, albo niepożądany w aspekcie politycznym pogląd, że dane wykroczenia szczególnie często występują”. Stojąc na gruncie koncepcji zakładającej poszerzenie części szczególnej p.o.w. o nowe stany faktyczne wykroczeń, Komisja I nie wykluczyła włączenia do przyszłej kodyfikacji kolejnych przepisów z ustaw szczególnych. Rozważano także uchylene tych przepisów ustaw szczególnych, które weszłyby do nowego prawa o wykroczeniach. Posunięcie to miało zapobiec ewentualnym trudnościom na gruncie jego praktycznego stosowania²³.

3. Problem traktowania jako wykroczeń niektórych występków przeciwko mieniu

Przedmiotem dużego zainteresowania uczestników publicznej dyskusji były zamieszczone w rozdziale V projektu nowe rozwiązania „wskazujące kierunek ewolucji socjalistycznego prawa karnego”. Rozdział ten zawierał szereg nowych stanów faktycznych wykroczeń, które w obowiązującym stanie prawnym stanowiły występkę przeciwko mieniu. Rangę wykroczeń miały otrzymać przestępstwa drobnej kradzieży, uszkodzenia mienia społecznego i indywidualnego oraz czyny spekulacyjne o mniejszym stopniu społecznego niebezpieczeństwa²⁴. W przypadku tych ostatnich Komisja I wzięła pod uwagę postulaty przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, w opinii których „postępowanie karno-sądowe nie jest najbardziej skutecznym

22 Tytułem przykładu wskazano podlegające kompetencji technicznych inspektorów pracy wykroczenia przeciwko ustawodawstwu pracy. Uprościć układ przepisów, PiŻ 1961, nr 18, s. 6.

23 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 79.

24 Tamże.

instrumentem zwalczania drobnych nieuczciwości pracowników handlu”. W toczącej się na łamach „Prawa i Życia” w 1960 r. dyskusji wskazywano szereg przykładów spraw o drobne oszustwa popełnione przez pracowników handlu na szkodę klientów²⁵. Ich przyczyną były problemy z dokładnym zważeniem żywego towaru²⁶ lub popełniony przez sprzedawcę błąd przy obliczaniu należnej od klienta kwoty²⁷. Choć wartość szkody wyrządzonej tego rodzaju czynami była znikoma, lecz jako występki były one rozpatrywane w kosztownym i skomplikowanym trybie postępowania karnego²⁸. Sposobu rozwiązywania problemu rzutującego negatywnie na autorytet wymiaru sprawiedliwości postrzegano w nadaniu sprawom o drobne nadużycia spekulacyjne rangi wykroczeń, a tym samym poddaniu ich właściwości kolegiów²⁹. Dzięki temu „odpadłby problem związany z udowodnieniem umyślności działania” sprawcy czynu spekulacyjnego będącego wykroczeniem³⁰. Zdecydowanie wzrosła także szybkość postępowania w sprawach o drobne czyny spekulacyjne, gdyż na tle procedury karnej postępowanie k-a było odformalizowane i znacznie bardziej uproszczone. Przytaczano także argument w postaci odciążenia prokuratury i sądów od rozpatrywania spraw błahych na rzecz skupienia ich uwagi na zwalczaniu przestępczości kryminalnej³¹.

Postulaty zgłaszane przez sędziów i prokuratorów zyskały uznanie w oczach władz gomułkowskich, które od końca lat pięćdziesiątych wykazywały zwiększone zainteresowanie problematyką zwalczania drobnej przestępczości. Oficjalne stanowisko władz w tej sprawie zawierała uchwała podjęta 20 września 1961 r. przez Sekretariat KC PZPR, w której podkreślono potrzebę „rozwarstwienia” polityki kar-

- 25 Były to występki z art. 8 § 1 i § 2 ustawy antyspekulacyjnej, zagrożone karą więzienia do lat 5 lub aresztu. Pierwszy z nich penalizował oszukiwanie przy sprzedaży towarów ich nabywców co do ilości, miary lub wagi oraz posługiwanie się nierzetelnym narzędziem mierniczym. Występek z art. 8 § 2 przyjmował postać oszukiwania nabywcę w przedsiębiorstwie handlu detalicznego poprzez sprzedaż towaru gatunku niższego w cenie wyższego albo pobieranie lub żądanie za towar ceny wyższej od obowiązującej.
- 26 Chodziło o sytuację, w której pracujący od niedawna w sklepie rybnym sprzedawca został postawiony w stan oskarżenia „po zarzutom, iż oszukał nabywcę co do ilości towaru, odważając 1,90 kg karpia zamiast 1,20 kg. Klient poniósł szkodę w wysokości 2,16 złotego”. Broniąc się, „oskarżony wyjaśnia, że karpie były żywe, a ryba żywa rzuca się na wadze, trudno ją dokładnie zważyć”. Oskarżony twierdził, że „pracuje w handlu od niedawna, nie umiał sobie poradzić z nieznanym mu towarem i to właśnie było przyczyną powstania niedowagi. Nie miał natomiast wcale zamiaru oszukiwać nabywcę”. A. Misiewicz, Kto ma orzekać?, PiŻ 1960, nr 16, s. 2.
- 27 W tym przypadku przed sądem stanęła ekspedientka, oskarżona o to, że oszukała klienta, sprzedając mu 1,42 kg pomarańczy zamiast żądanej ilości 1,5 kg. Ponadto po podsumowaniu kilku pozycji rachunku obliczyła cenę wyższą o 2 złote od właściwej”. A. Misiewicz, Kto ma..., s. 2.
- 28 Tamże.
- 29 M. Rybicki, Blaski i cienie polityki represyjnej, PiŻ 1961, nr 1, s. 6-7.
- 30 O ile ustawa antyspekulacyjna przewidywała odpowiedzialność karną sprawcy za czyn popełniony z winy umyślnej, to w razie przekwalifikowania występkę w wykroczenie miałyby zastosowanie reguła, iż wykroczenie można popełnić zarówno z winy umyślnej jak też nieumyślnie. A. Misiewicz, Kto ma..., s. 2.
- 31 W rozpatrywanych przez sądy w 1958 r. sprawach o drobne występki z art. 8 § 1 i 2 ustawy antyspekulacyjnej skazano prawomocnie 3027 osób. Kary aresztu w wymiarze do 3 miesięcy orzeczono wobec 73,2% skazanych, przy czym w połowie przypadków górna granica tych kar nie przekraczała 1 miesiąca. Kary aresztu w wymiarze przekraczającym przewidziany dla wykroczeń pułap 3 miesięcy wymierzono zaledwie wobec 26, 8% skazanych. Jednakże 78,3% ukaranych aresztem powyżej 3 miesięcy skorzystało z dobrodziejstwa instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary. A. Misiewicz, Kto ma..., s. 7.

nej w zależności od stopnia społecznego niebezpieczeństwa przestępstw. Surowe kary miały być wymierzane w sprawach o poważniejsze przestępstwa gospodarcze, w szczególności czyny przybierające postać zagarnięcia mienia społecznego o charakterze aferowym³². Wobec sprawców drobnych czynów karalnych zalecano stosowanie kar o charakterze majątkowym, wskazując na nieskuteczność krótkoterminowych kar aresztu w kontekście oddziaływania wychowawczego i resocjalizacji skazanych. Wobec przyznania pierwszeństwa środkom represji ekonomicznej wymierzanie kar izolacyjnych dopuszczano w wyjątkowych przypadkach, takich jak recydywa lub głęboko posunięta demoralizacja sprawcy drobnego czynu karalnego³³. Podkreślając potrzebę większego zaangażowania sądów i prokuratur w zwalczanie drobnej przestępczości, kierownictwo partyjne opowiedziało się za uproszczeniem procedury karnej w sprawach cechujących się niewielkim stopniem szkodliwości społecznej. Zakładano także przekształcenie w wykroczenia niektórych powszechnie występujących w praktyce wymiaru sprawiedliwości drobnych występów przeciwko mieniu oraz czynów o charakterze spekulacyjnym³⁴. Stanowisko władz zapaliło zielone światło dla przeprowadzenia operacji przekazania niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa k-a. Przy okazji świętowania 10. rocznicy wprowadzenia socjalistycznego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia czynniki oficjalne ustami Ministra Spraw Wewnętrznych W. Wichy wysoko oceniły dotychczasową działalność kolegów. Szczególnym wyrazem uznania była zapowiedź stopniowego przekazywania do właściwości kolegów „coraz poważniejszych spraw”, zwłaszcza „takich, które dotąd były rozpoznawane przez sądy”³⁵.

Operacja przekazania została przeprowadzona przez twórców projektu z 1961 r. w oparciu o kryterium kwotowe. Wzorem ustawy o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko własności społecznej, projekt z 1961 r. wprowadził sztywne granice kwotowe celem odróżnienia wykroczenia od występuku. Przewidziane w projekcie czyny przeciwko mieniu były traktowane jako wykroczenia w sytuacji, gdy wysokość wyrządzonej czynem szkody nie przekraczała 300 złotych³⁶. Przyjęcie kryterium kwotowego jako granicy pomiędzy wykroczeniem a występkiem Komisja I uzasadniała względami praktycznymi. Wprowadzenie bardziej ogólnych sformułowań włożyłoby na braki kolegów orzekających ciężar oceny, czy dany czyn jest większego lub znacznego kalibru. Posługiwanie się przez przyszłe

32 K. Jankowski, *Drobna przestępczość*, PiŻ 1963, nr 20, s. 1.

33 J. Wąsik, *Kara krótkoterminowego pozbawiania wolności w Polsce*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 33.

34 Z. Sznek, *O problemach karno-administracyjnych*, ZKA 1962, nr 6, s. 10.

35 Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych W. Wichy z okazji 10-lecia powołania kolegów karno-administracyjnych, ZKA 1961, nr 6, s. III-IV.

36 W przypadku oszukiwania nabywców towarów wykroczeniem był czyn, którym wyrządzono konsumentowi szkodę w granicach do 50 złotych. Drugim wyjątkiem była odsprzedaż z zyskiem biletów wstępu na widowiska lub imprezy, traktowana jako wykroczenie, w przypadku gdy wartość biletów nie przekraczała kwoty 50 złotych L. Hochberg, *Kodyfikacja...*, s. 1079-1080.

prawo o wykroczeniach sformułowaniami w stylu „nieznaczna szkoda”, czy „drobna wartość” prowadziłyby do różnych wątpliwości i kłopotów interpretacyjnych. Zakładano, że kłopoty te „mogą stać się podłożem sporów kompetencyjnych między sądami a kolegami karno-administracyjnymi”³⁷.

Koncepcja przekwalifikowania drobnych występów przeciwko mieniu w wykroczenia była przedmiotem dużego zainteresowania uczestników publicznej dyskusji nad projektem z 1961 r. Spośród zgłoszonych uwag na pierwszy plan wysuwały się zastrzeżenia natury formalnej co do sposobu przeprowadzenia operacji przekazania, które zgłosili przedstawiciele nauki prawa karnego. L. Kubicki był zdania, iż „operacji takiej dokonano [...] w bardzo zresztą zamaskowanej formie, w której zatarto istotę stanu faktycznego czynów o tak doniosłym znaczeniu”³⁸. Z kolei L. Hochberg krytycznie negatywie ocenił wysunięty na czoło rozdziału poświęconego wykroczeniom przeciwko mieniu artykuł penalizujący wyrządzenie szkody w mieniu społecznym i indywidualnym. Podkreślał „niefortunną redakcję dyspozycji tego przepisu”, w tym „wadliwe” ujęcie stanu faktycznego tego wykroczenia poprzez położenie nacisku na fakt „wyrządzenia szkody”. Tymczasem przepis ten dotyczył czynów polegających w praktyce „na przysporzeniu sobie mienia kosztem mienia cudzego lub mienia społecznego, czyli po prostu na zagarnięciu mienia”. W opinii L. Hochberga twórcy projektu błędnie położyli nacisk na wysokość wyrządzonej szkody zamiast na wartość zagarniętego mienia, chociaż kierowali się założeniem stworzenia przepisu sankcjonującego zagarnięcie mienia. Autor ten zwracał uwagę na fakt, iż w praktyce wartość zagarniętego mienia nie zawsze musi odpowiadać wysokości wyrządzonej szkody³⁹. Jego zdaniem wyjściem z tej kłopotliwej sytuacji było wprowadzenie do projektu kryterium wartości zagarniętego mienia⁴⁰.

Zasiadający w składzie Komisji I L. Lernell kwestionował objęcie tym samym przepisem projektu z 1961 r. wszelkich przypadków wyrządzenia szkody w mieniu, zarówno społecznym jak też indywidualnym. Na gruncie projektu konstytucyjna zasada szczególnej ochrony mienia społecznego wyrażała się jedynie w ustanowieniu surowszych kar w przypadku zamachów na to mienie. Łagodniejsze kary groziły natomiast sprawcom wykroczeń godzących we własność indywidualną. Lernell był zwolennikiem zróżnicowania stopnia ochrony prawnej tych dwóch form własności. Zajęte stanowisko uzasadniał odmiennym postrzeganiem przez obywateli drobnego czynu godzącego we własność społeczną niż wykroczenia naruszającego własność prywatną. W jego przekonaniu opinia społeczna łagodnie potraktuje

37 L. Lernell, Nad projektem..., s. 23-24.

38 L. Kubicki, Projekt prawa..., s. 505.

39 L. Hochberg wskazał na sytuację, w której zagarnięcie przedmiotu zupełnie drobnej wartości może wyrządzić znaczną szkodę, w wysokości przekraczającej 300 złotych. Miało to miejsce w przypadku zagarnięcia śruby lub kawałka przewodu metalowego, stanowiących część składową maszyny lub innego urządzenia. Kodyfikacja..., s. 1080.

40 Tamże.

wykroczenie przeciwko własności społecznej w postaci „kradzieży kilku dekagramów przędzy, dokonanej przez pracownika fabryki tekstylnej”. Znacznie surowiej społeczeństwo oceni „notorycznego złodzieja, który wyciągnął komuś w tramwaju portfel z zawartością 280 złotych”. Na kanwie poczynionych uwag Lernell opowiedział się przeciwko zamieszczeniu w projekcie z 1961 r. czynów przybierających postać drobnych kradzieży mienia społecznego. Jego zdaniem wszelkie czyny godzące we własność społeczną powinny posiadać rangę występków⁴¹.

Przeciwko zamieszczeniu dotychczasowych występków przeciwko mieniu w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń opowiedziała się Generalna Prokuratura, postulując przeprowadzenie operacji przekazania na gruncie przepisów procesowych. Jej przedstawiciel M. Siewierski zakwestionował przyjęte przez twórców projektu z 1961 r. założenie generalnego złagodzenia kar grożących sprawcom czynów przeciwko mieniu i czynów o charakterze spekulacyjnym. Jego zdaniem tego rodzaju posunięcie miałoby rację bytu w sytuacji „wyraźnego spadku tego rodzaju przestępczości”, lecz „przy obecnym poziomie przestępczości byłoby nieuzasadnione i niezrozumiałe dla społeczeństwa”⁴².

Zaproponowana przez Generalną Prokuraturę koncepcja poddania właściwości kolegiów niektórych drobnych przestępstw opierała się na założeniu dalszego utrzymania ich w kodeksie karnym jako występków. Jednocześnie w przyszłej kodyfikacji formalnego prawa wykroczeń planowano zamieszczenie stosowanego przepisu określającego przesłanki rozpatrywania spraw o drobne występkę w trybie k-a⁴³. Organy ścigania przekazywałyby sprawy o wskazane występkę przeciwko mieniu i przestępstwa spekulacyjne do rozstrzygnięcia w trybie postępowania karnego lub k-a „stosownie do wytycznych udzielonych w tym względzie sądom przez Sąd Najwyższy, kolegiom przez ich zwierzchni organ nadzorczy, prokuratorom i organom MO przez Prokuratora Generalnego”⁴⁴. Reprezentujący Generalną Prokuraturę M. Siewierski dostrzegał także wady przeprowadzonej w taki sposób operacji przekazania⁴⁵, lecz miał je równoważyć fakt „niedopuszczenia do sztucznego rozbięcia identycznych co do swej istoty czynów na występkę i wykroczenia”.

Przeciwko przekazaniu drobnych występków do orzecznictwa k-a przy okazji prac nad kodyfikacją prawa wykroczeń opowiedział się jedynie L. Kubicki. Nie bez racji twierdził, iż u podstaw tego przedsięwzięcia leżały wyłącznie względy natu-

41 L. Lernell, Nad projektem prawa..., s. 24-25.

42 M. Siewierski, W kwestiach węzłowych..., s. 2.

43 Notatka dotycząca problemów..., AAN Min. Spr. 1968, s. 28.

44 Wstępny bilans, ZKA 1962, nr 1, s. 17-18.

45 Według Siewierskiego „zdegradowanie przestępstw przeciwko mieniu do rangi wykroczeń przy ustaleniu jakiegokolwiek kwotowej granicy wartości” doprowadziłoby do następujących konsekwencji nie przewidzianych zapewne przez autorów projektu z 1961 r.: opadłaby karalność usiłowania kradzieży; opadłaby karalność paserstwa i poplecznictwa; opadłaby możliwość stosowania przepisów o recydywie. W kwestiach węzłowych..., s. 2.

ry organizacyjnej w postaci „odciążenia sądów od pewnej liczby spraw „drobnych”, a tym samym „usprawnienia postępowania w sprawach o przestępstwa poważniejsze”. Jego zdaniem operacja przekazania nie miała racji bytu z polityczno-wychowawczego punktu widzenia, gdyż zakładana „bagatelizacja pokażnej statystycznie kategorii przestępstw” nie przyczyni się do „ugruntowania zasady nienaruszalności mienia społecznego”. Przeciwno zdegradowaniu czynów o dużym ładunku społecznego niebezpieczeństwa do rangi wykroczeń przemawiać miały również względy natury praktyczno-technicznej. Zdaniem Kubickiego tego rodzaju posunięcie „odcisnęłoby z pewnością poważne piętno na całym systemie prawa o wykroczeniach”. Wiązało się bowiem z koniecznością wprowadzenia do przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń instytucji występujących dotychczas na gruncie prawa karnego, dla których prawidłowego funkcjonowania konieczne będzie stworzenie i prowadzenie rejestru skazanych. W opinii Kubickiego koszty z tym związane „raczej nie będą niższe od odpowiednich uzupełnień kadrowych w sądach”. Zamiast tworzyć centralny rejestr osób skazanych za wykroczenia, autor ten postulował wzmocnienie kadrowe przeciążonych rozpatrywaniem spraw o drobne występki sądów powiatowych. Kubicki kwestionował także sposób przeprowadzenia operacji przekazania przez twórców projektu z 1961 r. Za poważny błąd uznał mechaniczne przyjęcie sztywnej granicy pomiędzy występkiem a wykroczeniem w oparciu o wysokość wyrządzonej szkody. Jego zdaniem przyjęte przez Komisję I rozwiązanie „z pewnością wywoła niekończące się trudności interpretacyjno-kwalifikacyjne, które przez długi czas zakłócać będą sprawność ścigania tej kategorii czynów”. Podsumowując swoje rozważania, Kubicki opowiadał się za rezygnacją z zamieszczenia w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń dotychczasowych przestępstw przeciwko mieniu i czynów o charakterze spekulacyjnym. Wskazywał na potrzebę rozwiązania problemu drobnej przestępczości wyłącznie na gruncie prawa karnego, z uwzględnieniem wszystkich jego aspektów społecznych i prawnych⁴⁶.

Inny przedstawiciel nauki prawa karnego, L. Hochberg, wyraził żal z powodu nieobjęcia zakresem operacji przekazania występku szalbierstwa, którego istota polegała na wyłudzeniu świadczenia bez zamiaru uiszczenia należności⁴⁷. Ponieważ wartość wyłudzonego świadczenia rzadko kiedy przekraczała kwotę 300 złotych, stąd w opinii Hochberga wskazane było nadanie szalbierstwu rangi wykroczenia w oparciu o przewidziane w projekcie z 1961 r. kryterium kwotowe. Za tego rodzaju konwersją przemawiać miał stosunkowo niewielki stopień społecznego niebezpieczeństwa czynów spełniających znamiona występku szalbierstwa. Opowiadając się

⁴⁶ L. Kubicki, *Projekt prawa...*, s. 505-506.

⁴⁷ Art. 265 kk. określał szalbierstwo jako wyłudzenie bez zamiaru uiszczenia należności pożywienia lub napoju w restauracji, mieszkania w hotelu, mieszkania lub pożywienia w pensjonacie, przejazdu koleją lub innym środkiem komunikacji, wstępu na przedstawienie, działania automatu lub innego podobnego świadczenia.

za zamieszczeniem w projekcie wykroczenia szalbierstwa, Hochberg przywoływał również argumenty natury procesowo-organizacyjnej. Twierdził, że „sprawy o szalbierstwo w znacznej swej większości nie wymagają skomplikowanego przewodu”, wobec czego „postępowanie dowodowe jest w nich proste i mogą one być szybko rozstrzygnięte”⁴⁸.

Ustosunkowując się do wyrażonych podczas publicznej dyskusji głosów krytycznych, Komisja I twarzą broniła koncepcji przekazania w ujęciu przewidzianym w rozdziale V projektu. Sceptycznie oceniła zgłoszoną przez Generalną Prokuraturę propozycję zamieszczenia stosownej normy procesowej w przyszłej kodyfikacji przepisów procesowych, podkreślając przeciwne takiemu rozwiązaniu stanowisko komisji powołanej w celu opracowania projektu przepisów o jednolitym postępowaniu k-a. Opublikowany w 1961 r. projekt prawa o orzecznictwie k-a⁴⁹ obejmował wyłącznie organizację kolegów oraz postępowanie w sprawach o wykroczenia. Jego twórcy byli zdania, iż „należałoby tę czystość aktu utrzymać” i nie wprowadzać do niego żadnych przepisów z dziedziny materialnego prawa wykroczeń⁵⁰.

Podczas posiedzenia Komisji w dniu 19 grudnia 1961 r. „po gorącej dyskusji” zgodzono się, ażeby utrzymać w projekcie prawa o wykroczeniach przeniesione do niego z kodeksu karnego dotychczasowe występki”. Podkreślono przy tym potrzebę odpowiedniego ukształtowania przepisów części ogólnej projektu określających zwłaszcza „takie instytucje jak usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo, recydywa, zbiegi czynów”. Za wskazane uznano „zastanowić się nad ewentualną zmianą granicy kwotowej, dzielącej wykroczenia od występków”. Odrębne stanowisko zajęli zaproszeni na posiedzenie Komisji I w charakterze ekspertów teoretycy prawa karnego – J. Sawicki i M. Siewierski. Opowiadali się za przeprowadzeniem częściowej depenalizacji drobnych występów przeciwko mieniu i czynów spekulacyjnych w drodze wydania odrębnego aktu prawnego. Ich zdaniem takie posunięcie „pozwoliłoby dla tej grupy wykroczeń zgodnie z ich rangą stworzyć odpowiednio obszerniejszą część ogólną”. Podobne stanowisko zajęło Ministerstwo Sprawiedliwości, które „mając na uwadze pilną potrzebę praktyki i przewidując przeciągnięcie się prac nad projektem prawa o wykroczeniach”, zleciło przygotowanie projektu stosownego aktu prawnego. Akt ten miał upoważnić kolegów do „karania za drobne kradzieże i spekulacje przy wartości mienia do 300 złotych”. Przewidziano zamieszczenie w nim przepisów ogólnych, dzięki czemu odpadłaby potrzeba posiłkowego stosowania przepisów kk. przy rozpatrywaniu spraw o tzw. wykroczenia przekazane⁵¹. Realizacja tego założenia nastąpiła w drodze opracowania przez re-

48 L. Hochberg, *Kodyfikacja...*, s. 1080-1081.

49 *Prawo o orzecznictwie karno-administracyjnym*. Projekt, Warszawa 1961.

50 *Notatka przedstawiająca różnice...*, AAN Min. Spr. 1967, s. 81.

51 *Tamże*, s. 82.

sort sprawiedliwości projektu ustawy w sprawie przekazania niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa k-a⁵².

Na początku stycznia 1962 r. projekt ustawy został przesłany naczelnym organom administracji państwowej, Sądowi Najwyższemu oraz wszystkim sądom wojewódzkich celem zasięgnięcia opinii tych podmiotów. Wydział Karno-Administracyjny DSA MSW obarczono zadaniem skonsultowania rozwiązań ustawy z pracownikami urzędów spraw wewnętrznych prezydów wojewódzkich rad narodowych, czyli organów zajmujących się obsługą organizacyjno-prawną kolegiów. Z szeregu zgłoszonych uwag należy podkreślić sprzeciw większości sędziów wobec planowanego przekazania do orzecznictwa k-a drobnych spraw o zabór mienia. Środowisko sędziowskie wskazywało na społeczne skutki orzeczeń kolegium w tego rodzaju sprawach, twierdząc, iż w przypadku wydania orzeczenia skazującego sprawca drobnej kradzieży „zostanie napiętnowany jako złodziej”. Gwarancje wszechstronnego zbadania wszystkich okoliczności sprawy występowały jedynie w postępowaniu przed niezawisłym sądem. W przypadku rozpatrywania spraw o wykroczenia na rozprawie przed kolegium znaczenie tych gwarancji ograniczała rządząca postępowaniem k-a zasada szybkości. Wobec prymatu tej zasady obowiązująca u.k.a. przewidywała odstępstwa od wymogu bezpośredniego kontaktu organu orzekającego z materiałem dowodowym. Z punktu widzenia obwinionego szczególnie niekorzystanym rozwiązaniem była dopuszczalność odczytania na rozprawie notatek lub protokołów sporządzonych przez oskarżyciela publicznego w związku z jego nieobecnością. W praktyce materiały te stanowiły podstawę wydania przez kolegium orzeczenia o ukaraniu⁵³.

Wbrew stanowisku czynników oficjalnych sędziowie twierdzili, że „sprawy o zabór mienia nie zawsze są łatwe tak pod względem prawnym, jak i faktycznym”. W ich opinii „kolegia na razie nie będą mogły podołać swym obowiązkom”. Zdaniem środowiska sędziowskiego przekazanie dotychczasowych występów do kompetencji kolegiów „pomniejszy szkodliwość społeczną tych czynów” z racji postrzegania ich jako nagminnie popełnianych wykroczeń porządkowych o znikomym ciężarze gatunkowym. W tej sytuacji fakt ukarania sprawcy wykroczenia przez kolegium nie „spełni roli wychowawczej, gdyż osoba ukarana spotka się raczej ze współczuciem niż z potępieniem opinii publicznej”. Wskazywano także na ewidentną sprzeczność założeń projektu ustawy z postanowieniami konstytucji PRL, która przewidywała rozpatrywanie spraw o przestępstwa przez niezawisłe sądy⁵⁴. Do tej kategorii czynów karalnych zaliczały się niesłusznie określone mianem „drobnych przestępstw” wszelkie kradzieże, oszustwa, czy przywłaszczenia mienia. Środowi-

52 E. Tabako, W przededniu trudnego egzaminu, ZKA 1962, nr 2, s. 20.

53 Uwagi odnośnie do projektu ustawy w sprawie przekazania niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego, AAN Min. Spr. 1980, s. 207-209.

54 Art. 48 i 52 konstytucji PRL.

sco sędziowskie nie uważało tych występów przeciwko mieniu za „drobne przestępstwa”, postrzegając je w kategoriach „przestępstw o charakterze hańbiącym”⁵⁵.

Również Ministerstwo Obrony Narodowej krytycznie odniosło się do proponowanej przez resort sprawiedliwości koncepcji przekazania do orzecznictwa k-a drobnych występów przeciwko mieniu i czynów spekulacyjnych. Zdaniem MON projekt ustawy naruszał przyjętą w polskim ustawodawstwie karnym systematykę podziału czynów bezprawnych na przestępstwa i wykroczenia. Kwestionowano zwłaszcza przyjęcie jako kryterium odgraniczenia wykroczeń od występów sztywniej wartości zagarniętego mienia lub wysokości wyrządzonej szkody, twierdząc, iż wartość ta nie zawsze była „miernikiem szkodliwości społecznej czynu”. Dlatego resort obrony narodowej opowiadał się za przeprowadzeniem operacji przekazania w drodze zamieszczenia w kodeksie postępowania karnego stosownego przepisu. Przepis ten upoważniałby prokuratora do przekazania sprawy celem jej rozpatrzenia przez kolegium. Korzystanie z tego uprawnienia miałoby miejsce w sytuacji, gdy zdaniem prokuratora natężenie złej woli sprawcy i „mało ważne” skutki czynu przemawiają za wymierzeniem kary w granicach przewidzianych dla wykroczenia⁵⁶. Ponadto pod adresem projektu ustawy zgłoszono szereg zastrzeżeń natury redakcyjnej. Wskazywano w nich na potrzebę wprowadzenia zmian w dyspozycjach i sankcjach przepisów określających stany faktyczne wykroczeń powstałych z przekształcenia dotychczasowych występów⁵⁷.

Zdaniem czynników oficjalnych wysuwane pod adresem projektu negatywne opinie uzasadniały rezygnację z wydania odrębnej ustawy na rzecz przeprowadzenia operacji przekazania w ramach prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń. Włączeniu stosownych przepisów do przyszłej kodyfikacji sprzyjać miało „spodziewane niedługo zakończenie prac nad ostatecznym projektem p.o.w.”⁵⁸.

4. Kontrowersje wokół karalności prostytucji

Obok problematyki wykroczeń przeciwko mieniu przedmiotem szczególnego zainteresowania uczestników publicznej dyskusji był przepis penalizujący publiczne przejawy prostytucji. Kontrowersyjny przepis projektu z 1961 r. nie dotyczył wyłącznie prostytutek oferujących swoje usługi w miejscach publicznych poprzez „zaczepekne zachowanie” wobec potencjalnych klientów. Przewidywał także odpo-

55 Uwagi w sprawie przekazania drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego, AAN Min. Spr. 658, s. 167-168.

56 Tamże, s. 171.

57 Uwagi odnośnie projektu..., AAN Min. Spr. 1980, s. 149-152.

58 E. Tabako, W przededniu..., s. 20.

wiedzialność k-a mężczyzn, którzy w miejscu publicznym złożyli kobiecie propozycję płatnego zaspokojenie ich popędu płciowego⁵⁹.

Dyskusja wokół zasadności wprowadzenia karalności publicznego uprawiania nierządu toczyła się w narzuconej przez czynniki oficjalne atmosferze traktowania prostytutki jako poważnego problemu społecznego. Początkowo lekceważony przez władze problem stopniowo narastał w latach pięćdziesiątych, aż stał się trudny do ukrycia z uwagi na stale wzrastającą liczbę kobiet uprawiających nierząd w miejscach publicznych⁶⁰. Większość ze znanych milicji ulicznych prostytutek pochodziła z nizin społecznych lub rodzin patologicznych i zmagiała się z nałogiem alkoholowym⁶¹. W świetle obowiązującego prawa zwalczanie zjawiska prostytutki było możliwe jedynie przy pomocy środków resocjalizacyjno-wychowawczych, gdyż uprawianie nierządu nie stanowiło czynu zabronionego. Przestępstwem było natomiast tzw. sutenerstwo, czyli organizowanie nierządu i czerpanie z niego zysków⁶². W praktyce funkcjonariusze MO kwalifikowali publiczne uprawianie nierządu przez kobiety znajdujące się w stanie upojenia alkoholowego jako wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym. Oferujące swoje usługi w miejscach publicznych prostytutki były z reguły pociągane do odpowiedzialności k-a pod zarzutem dopuszczenia się wykroczenia „alkoholowo-chuligańskiego”. Postępowanie organów ścigania stanowiło jaskrawy przejaw nadinterpretacji obowiązujących przepisów, który próbowano usprawiedliwić brakiem w prawie wykroczeń rozwiązań umożliwiających karanie publicznych przejawów prostytutki. Nagłośnienie problemu prostytutki w pierwszych latach rządów Gomułki skutkowało poruszeniem tej kwestii przez Sejmową Komisję Wymiaru Sprawiedliwości, która rekomendowała ograniczanie i zwalczanie prostytutki przy pomocy metod resocjalizacyjnych i środków leczniczych. Wbrew temu stanowisku pojawiły się inspirowane zapewne doświadczeniami organów ścigania postulaty ograniczania publicznych przejawów prostytutki przy pomocy metod policyjno-administracyjnych. Proponowano m.in. nowelizację rozporządzenia Prezydenta RP o włóczęgostwie⁶³ w kierunku uznania publicznego oferowania swoich usług przez kobiety trudniące się nierządem za wykroczenie włóczęgostwa. Zwolennikiem karalności publicznych prze-

59 L. Lernell, *Nad projektem prawa...*, s. 26.

60 Prowadzona przez MO ewidencja prostytutek obejmowała w 1957 r. 3137 kobiet, by rok później osiągnąć liczbę 6 tysięcy. Trudniące się nierządem kobiety dzielono na dwie grupy – lepiej sytuowane prostytutki „lokalowe” oraz uprawiające proceder na ulicy tzw. gruzinki. prostytutkom „lokalowym” uprawianie procederu ułatwiali sutenerzy, którzy w zamian za partycypowanie w zyskach sprowadzali klientelę oraz organizowali tzw. melinę. Druga grupa prostytutek działała na własną rękę, zaczepiając mężczyzn na ulicy i proponując im w nachalny z reguły sposób odbycie stosunku płciowego w ustronnym miejscu „pod gołym niebem”, ewentualnie w mieszkaniu klienta. Z. Lenartowicz, *Córy Koryntu*, PiZ 1960, nr 1, s. 4.

61 M. Jasińska, *Problem prostytutki młodocianych w świetle badań terenowych*, PiP 1957, nr 4-5, s. 858-861.

62 A. Gimbrt, *O problemach prawnych prostytutki w Polsce i ewentualnych środkach jej zwalczania*, PiP 1958, nr 8-9, s. 345.

63 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. Nr 92, poz. 823).

jawów prostytucji był m.in. resort sprawiedliwości, aczkolwiek postrzegał represję k-a jako pierwsze ogniwo w procesie dalszej resocjalizacji prostytutek. Po odbyciu kary aresztu trudniące się nierządem kobiety miały być kierowane „do wykonywania stałej pracy, zgodnej z ich kwalifikacjami, wiekiem i stanem zdrowia”. Podkreślając pierwszoplanową rolę środków resocjalizacyjno–lecniczych w procesie zwalczania prostytucji, resort sprawiedliwości wskazywał, iż „zaostrzone represje wobec prostytucji mogą ją wtrącić do podziemia i przynieść odwrotny od oczekiwań efekt”⁶⁴.

Z podobnego założenia wyszli twórcy projektu z 1961 r., gdyż dążyli jedynie do „ograniczenia publicznych przejawów prostytucji” w takich miejscach, jak: „ulice, skwery, place, lokale publiczne”. Pomimo to podczas publicznej dyskusji nad projektem pojawiały się głosy kwestionujące zasadność przyjęcia takiego rozwiązania z uwagi na negatywne doświadczenia państw uznających prostytucję za czyn karalny⁶⁵. Pod wpływem tych doświadczeń większość z tych państw odstąpiła od systemu prohibicyjnego na rzecz koncepcji abolicjonizmu. Program abolicjonizmu zakładał całkowitą rezygnację z karania prostytutek na rzecz prowadzenia wszechstronnej edukacji kobiet zajmujących się nierządem. Przyjęcie tego programu zaletała Konwencja ONZ, do której w 1952 r. przystąpiła Polska⁶⁶. Praktyka karania prostytutek w państwach – sygnatariuszach tej konwencji miała bowiem wykazać, iż „pobyt w więzieniu czy obozie pracy nie wpływa reedukacyjnie na więźniarki”. Dlatego zamieszczenie w projekcie z 1961 r. rozwiązań o charakterze represyjnym zwolennicy abolicjonizmu uznali za krok wstecz, którego negatywne konsekwencje potęgowało ustanowienie jako sankcji aresztu zasadniczego lub nagany publicznej. Ponieważ u podstaw stosowania nagany publicznej leżała pozytywna ocena osobowości sprawcy wykroczenia i jego dotychczasowego stylu życia, stąd orzekanie tej kary teoretycznie miałoby rację bytu jedynie wobec kobiet stawiających pierwsze kroki w najstarszym zawodzie świata. Jednakże cechujący prostytutki lekceważący stosunek wobec obowiązującego prawa, w połączeniu z ich postępującą degeneracją i uzależnieniem od alkoholu, zdecydowanie przemawiały za stosowaniem surowej sankcji w postaci aresztu zasadniczego. Przeciwnicy karalności prostytucji postrzegali rozwiązanie projektu z 1961 r. jako półśrodek prowadzący do przejściowego usuwania z miejsc publicznych kobiet trudniących się nierządem wskutek czasowe-

64 Z. Lenartowicz, *Córy Koryntu...*, s. 4.

65 Jako przykład przedstawiano Francję, w której obowiązywała ustawa przewidująca karę więzienia i grzywny wobec prostytutek za tzw. zaczepianie mężczyzn na ulicy. Przeprowadzona z perspektywy dziesięciu lat obowiązywania tej ustawy analiza skutków jej stosowania wobec kobiet trudniących się nierządem wypadła zdecydowanie negatywnie. Z kolei wydana w 1959 r. w Wielkiej Brytanii ustawa o zwalczaniu tzw. przestępstw ulicznych doprowadziła do zepchnięcia prostytucji z ulic do podziemia. Usunięcie trudniących się nierządem kobiet z brytyjskich ulic doprowadziło do pojawienia się w miejscach publicznych sutenerów, proponujących mężczyznom skorzystanie w ustronnym miejscu z usług poddanych ich „opiece” prostytutek. M. Jasińska, *Nie tędy droga*, PiŻ 1961, nr 14, s. 2.

66 Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji. Ratyfikowana na podstawie ustawy z dnia 29 lutego 1952 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 278).

go ich osadzenia w areszcie. Podkreślano szczególnie negatywny wpływ stosowania środków o charakterze izolacyjnym na młode kobiety, które wobec braku dachu nad głową i kwalifikacji zawodowych decydowały się na wykonywanie najstarszego zawodu świata. Pobyt w areszcie prowadził do dalszej degeneracji młodych prostytutek wskutek odbywania kary razem ze skazanymi „z najgorszych środowisk”, z którymi odnawiały znajomość po opuszczeniu aresztu⁶⁷.

Z kolei założenie „oczyszczenia” miejsc publicznych z przejawów prostytucji przy pomocy sankcji karnych postrzegano jako wodę na młyn dla osób trudniących się organizowaniem procederu nierządu w celu czerpania z niego zysków. Zakładano, iż po wejściu w życie projektu uliczne prostytutki będą musiały zejść do podziemia i przyjmować klientów w lokalach zorganizowanych przez sutenerów. Wywodzący się ze środowiska przestępczego sutenerzy pełniliby także rolę pośredników pomiędzy mężczyznami pragnącymi zaspokoić popęd płciowy a przyjmującymi klientów w lokalach prostytutkami. Całkowita zależność od sutenerów istotnie utrudniałaby stosowanie wobec poddanych ich „opiece” kobiet środków o charakterze resocjalizacyjno-leczniczym, które zdaniem przeciwników karalności prostytucji były jedynym skutecznym sposobem zwalczania nierządu⁶⁸.

Podczas publicznej dyskusji głos zabrali również zwolennicy przewidzianej w projekcie z 1961 r. karalności publicznych przejawów prostytucji. Podawali oni wątpliwość celowości stosowania środków o charakterze resocjalizacyjno-leczniczym celem ograniczania skali problemu społecznego prostytucji. Ich zdaniem zdecydowana większość kobiet trudniących się nierządem czyniła to w pełni świadomie. prostytutki miały kierować się perspektywą zarobków znacznie przekraczających przeciętną płacę pracownika umysłowego, gdyż z reguły nie posiadały ani wykształcenia, ani kwalifikacji zawodowych umożliwiających podjęcie dobrze płatnej pracy. Zamiast pracować fizycznie, wołały uprawiać znacznie bardziej dochodowy nierząd, „mając w pogardzie uczciwą pracę i zasady współżycia społecznego kierujące postępowaniem ludzi pracy”. Lekceważąc przepisy sanitarne, prostytutki unikały poddania się przymusowemu leczeniu chorób wenerycznych, których nosicielką była praktycznie każda kobieta stale uprawiająca najstarszy zawód świata. Zwolennicy zwalczania prostytucji przy pomocy metod represyjnych byli przeciwni wszelkiego rodzaju eksperymentom resocjalizacyjnym, gdyż u ich podstaw tkwiło „bezkrytyczne sięganie po obce wzory”. Stosowanie w innych krajach metody abolicjonizmu nie uzasadniało całkowitej bezkarności nierządu w polskich realiach, gdyż skala tego zjawiska oraz rozmiary związanego z nim zagrożenia były zupełnie inne niż w państwach kapitalistycznych. Ponieważ obywatele postrzegali prostytucję jako zjawisko społecznie niebezpieczne na równi z innymi czynami za-

67 M. Jasińska, O prostytucji z nieco innej strony, PiŻ 1961, nr 8, s. 2.

68 Tamże.

bronionymi, stąd przyjęte przez twórców projektu z 1961 r. rozwiązanie wychodziło naprzeciw oczekiwaniom opinii społecznej. Ponadto przewidziane w projekcie regulacje miały przynajmniej częściowo rekompensować brak przestępstwa publicznego uprawiania nierządu w obowiązującym kk.⁶⁹

Popierając stanowisko twórców projektu, zwolennicy zwalczania prostytucji przy pomocy metod represyjnych kwestionowali poprawność redakcyjną przepisu penalizującego publiczne uprawianie nierządu. Dyspozycja tego przepisu została oceniona jako „niejasna i niekonsekwentna”, gdyż zawierała sformułowanie o złożeniu przez kobietę lekkich obyczajów „w sposób widoczny” propozycji dokonania czynu nierządnego. Zdaniem krytyków takiego sformułowania „trudno sobie wyobrazić publiczne przejawy prostytucji w sposób niewidoczny”. Zakładając duże trudności interpretacyjne przy stosowaniu omawianego przepisu przez funkcjonariuszy MO, postulowano usunięcie z jego dyspozycji niefortunnego sformułowania „w sposób widoczny”⁷⁰.

Podczas publicznej dyskusji nad projektem pozytywnie oceniono założenie karalności obydwu stron procedury prostytucji. Nadając rangę wykroczenia czynom polegającym na natarczywym składaniu przez mężczyzn propozycji odbycia stosunku płciowego za pieniądze, twórcy projektu z 1961 r. mieli na myśli zwłaszcza „akty deprawacji małoletnich lub niedoświadczonych kobiet ze strony mężczyzn”. Dostrzeżenie jako przyczyny zjawiska prostytucji zachowań mężczyzn pragnących odpłatnie zaspokoić swój popęd płciowy oceniono jako „duży krok naprzód”. Podkreślano odejście od utartych stereotypów myślowych stawiających znak równości pomiędzy zwalczaniem prostytucji a karaniem prostytutek. Wprawdzie projekt z 1961 r. zrywał z dotychczasową koncepcją „podwójnej moralności”, lecz zdaniem niektórych uczestników dyskusji publicznej lepiej traktował mężczyznę pragnącego odpłatnie zaspokoić swój popęd płciowy. Podlegał on odpowiedzialności k-a dopiero wtedy, gdy jego agresywna postawa wobec uprawiającej nierząd kobiety łączyła się propozycją wręczenia korzyści majątkowej. Takie rozwiązanie z góry wyłączało karalność nieobyczajnych propozycji składanych kobietom niebędącym prostytutkami⁷¹.

Z kolei złożenie propozycji znajdującym się w miejscu publicznym prostytutkom skutkowałoby automatycznym pociąganiem do odpowiedzialności k-a także kobiet trudniących się nierządem. Ponieważ uprawiające proceder na ulicy prostytutki były dobrze znane milicji, stąd każde ich zachowanie w obecności potencjalnego klienta byłoby kwalifikowane jako „proponowanie w sposób widoczny [...]”

69 D. Kuchna, Jeszcze o prostytucji, PiŻ 1961, nr 22, s. 2.

70 Tamże.

71 Jak i za co? Projekt..., s. 4.

osobie płci odmiennej dokonania z nią czynu nierządnego⁷². W przeciwieństwie do figurujących w kartotekach MO prostytutek ich klienci pozostawali z reguły anonimowi. Stanowiące przesłankę ich karalności złożenie „w sposób natarczywy” propozycji dokonania czynu nierządnego nie zostało w jakikolwiek sposób zdefiniowane przez twórców projektu. Oznaczało to złożenie na braki organów ścigania ciężaru oceny, czy w danym przypadku postawa mężczyzny wobec uprawiającej nierząd kobiety nacechowana jest agresywnością. Przypuszczano, iż po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach do rzadkości będą należały sytuacje, „które zostaną zakwalifikowane jako napastliwe nagabywanie kobiety przez mężczyznę”. Wbrew literze prawa klienci prostytutek pozostaną faktycznie bezkarni, chociaż „wiele młodych dziewcząt zaczyna uprawiać nierząd dzięki nauce doświadczonych klientów prostytucji”⁷³. Nierównemu traktowaniu stron procederu prostytucji miało zapobiec wprowadzenie znamienia natarczywości jako warunku karalności zachowań prostytutek oferujących swoje usługi w miejscu publicznym⁷⁴.

Postulat równorzędnego traktowania obydwu stron procederu prostytucji spotkał się z krytyczną oceną niektórych zwolenników zwalczania nierządu przy pomocy metod represyjnych. Ich zdaniem zrównanie mężczyzn odpłatnie zaspokajających popęd płciowy „w zakresie kary pozbawienia wolności z prostytutką” było „grubą przesadą”. Twierdzili, iż przyświecające twórcom projektu z 1961 r. założenie ograniczenia kręgu chętnych do korzystania z usług „kobiet lekkich obyczajów” można było zrealizować przy pomocy kar grzywny i nagany. Potrzebę usunięcia kary aresztu z sankcji przepisu dotyczącego klientów prostytutek uzasadniano względami natury społecznej. W ocenie opinii publicznej stopień zaangażowania się mężczyzny w proceder nierządu był nieporównywalnie mniejszy niż kobiety świadomie traktującej uprawianie prostytucji jako podstawowe źródło dochodu⁷⁵. Poza tym klienci prostytutek korzystali z ich usług nie do końca świadomie, gdyż przeważnie czynili to w stanie upojenia alkoholowego. Pomimo szeregu uwag krytycznych wyrażonych przez uczestników publicznej debaty Komisja I opowiedziała się za utrzymaniem w dotychczasowej postaci przepisu przewidującego karalność publicznych przejawów prostytucji. Jednakże wobec kontrowersji towarzyszących wprowadzeniu tego przepisu ostateczną decyzję w kwestii jego zamieszczenia w przyszłym prawie o wykroczeniach miały podjąć podmioty nadzorujące przebieg prac kodyfikacyjnych⁷⁶.

72 Tamże.

73 M. Jasińska, *Nie tędy...*, s. 2.

74 L. Lernell, *Nad projektem prawa...*, s. 26.

75 W związku z tym zwolennicy łagodnego karania mężczyzn korzystających z usług prostytutek publicznie zadawali pytanie: „czy słuszny jest pogląd projektodawców, by przypadkowy kontrahent, który z tego środka obsługi korzysta sporadycznie i to chyba przeważnie w stanie nietrzeźwym, odpowiadał na równi z zawodową prostytutką, dla której uprawianie płatnego nierządu jest chlebem poprzecznym – fachem?” D. Kuchna, *Jeszcze o prostytucji...*, s. 2.

76 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 65.

Publiczna dyskusja nad częścią szczególną projektu z 1961 r. wykazała poparcie jej uczestników dla nowatorskiej koncepcji przekwalifikowania niektórych drobnych występów w wykroczenia, a tym samym postrzegania wykroczeń i przestępstw jako tożsamy pod względem rodzajowym czynów karalnych. Z kolei krytyczna ocena rozwiązań projektu penalizujących publiczne przejawy prostytucji podważała słuszność przyjętej przez władze gomułkowskie koncepcji rozwiązywania problemów społecznych przy pomocy metod o typowo represyjnym charakterze.

Rozdział VI

PRACE KODYFIKACYJNE W LATACH 1962-1963

1. Projekt prawa o wykroczeniach z 1962 r.

Na początku 1962 r. Komisja I dokonała wyczerpującej analizy tych spośród podstawowych rozwiązań projektu, które wywołały najwięcej kontrowersji podczas publicznej dyskusji. Przeprowadzona analiza posłużyła za podstawę sformułowania propozycji dotyczących ostatecznego kształtu przyszłej kodyfikacji, które zostały zebrane przez Sekretariat w opracowaniu przedstawiającym „różnice poglądów w kwestiach dotyczących prac nad projektem prawa o wykroczeniach”¹. Opracowanie zostało przekazane Centralnej Komisji do Spraw Uporządkowania Ustawodawstwa Administracyjnego oraz ministrom sprawiedliwości i spraw wewnętrznych². Stanowisko tych podmiotów wyznaczyło kierunek dalszych prac kodyfikacyjnych, których efektem była sporządzona w czerwcu 1962 r. kolejna wersja projektu prawa o wykroczeniach³ (projekt z 1962 r.).

Ponieważ tylko część propozycji zgłoszonych przez Komisję I zyskała aprobatę czynników oficjalnych, stąd kolejny projekt prawa o wykroczeniach nie różnił się zbyt od swojego pierwowzoru. Modyfikacji uległo jedynie kilka kontrowersyjnych rozważań, przez co wprowadzone zmiany nie naruszały w sposób istotny pierwotnej konstrukcji projektu. W tej sytuacji najważniejszą zmianą było wyłączenie z części szczególnej wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy. Nawiązując do stanowiska CRZZ, uznano za wskazane zamieszczenie tej grupy wykroczeń w przyszłej kodyfikacji prawa pracy⁴. W przeciwieństwie do poprzedniego projektu określenie wykroczenia oparto na przesłance formalnej. W myśl art. 1 projektu z 1962 r. wykroczeniem był wszelki czyn, który był zagrożony w czasie jego popełnienia karą administracyjną. Wybór kryterium rodzaju grożącej kary celem odróż-

1 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 65.

2 Tamże.

3 W przeciwieństwie do wydanego drukiem projektu z 1961 r. pochodzący z czerwca 1962 r. projekt prawa o wykroczeniach miał charakter roboczy. Został przygotowany przez Sekretariat w formie maszynopisu.

4 Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1962, AAN Min. Spr. 1967, s. 149.

nienia wykroczeń od innych czynów karalnych Komisja I uzasadniała tym, iż „nie udało się jej znaleźć odpowiedniej formuły odzianej w szatę artykułu” dla materialnej definicji wykroczenia⁵. Sformułowaną w sposób opisowy materialną istotę wykroczenia jako czynu, który cechowało społeczne niebezpieczeństwo „niższego stopnia niż przy przestępstwie”, zawierał specjalnie w tym celu sporządzony wstęp do projektu. Wskazano w nim także, iż główną funkcję prawa wykroczeń stanowi ochrona karna dziedzin poddanych pieczy organów administracji państwowej⁶. Zamieszczenie tego stwierdzenia służyło podkreśleniu samodzielnego charakteru prawa wykroczeń względem prawa karnego, a tym samym odrębności wykroczeń od przestępstw. Innym wyrazem odrębności zachodzących pomiędzy tymi dwoma rodzajami czynów karalnych było określenie w art. 1 projektu kar wymierzanych za wykroczenia mianem kar administracyjnych⁷.

Modyfikacji uległ system kar zasadniczych przyszłej kodyfikacji, który na gruncie projektu z 1962 r. nie zawierał krytycznie ocenionej przez uczestników publicznej dyskusji kary nagany publicznej. Została ona zastąpiona przez zwykłą naganą, zajmując ostatnie miejsce w katalogu kar za aresztem i grzywną. Istota nagany polegała na moralnym potępieniu sprawcy wykroczenia poprzez odczytanie orzeczenia o jej wymierzeniu na rozprawie przed kolegium, podczas gdy orzeczenie kary nagany publicznej skutkowało obligatoryjnym podaniem faktu ukarania do publicznej wiadomości. Projekt z 1962 r. przewidywał możliwość publikacji orzeczenia o ukaraniu w ramach kary dodatkowej, jeżeli zdaniem organu orzekającego przemawiały za tym szczególne względy wychowawcze. Oprócz podania orzeczenia do publicznej wiadomości katalog kar dodatkowych uzupełniał przewidziany w projekcie z 1961 przepadek rzeczy będących przedmiotem wykroczenia⁸.

Wbrew stanowisku większości członków Komisji I podmioty nadzorujące przebieg prac kodyfikacyjnych postanowiły rozwiązać problem odpowiedzialności k-a osób nieletnich. Pod wpływem sugestii ze strony Komendanta Głównego MO F. Jóźwiaka czynniki oficjalne opowiedziały się przeciwko całkowitemu wyłączeniu odpowiedzialności niepełnoletnich sprawców wykroczeń. Projekt z 1962 r. zakładał stosowanie zawartych w nim rozwiązań wobec nieletnich w wieku od 13 do 17 lat, aczkolwiek z wyłączeniem możliwości orzeczenia kary aresztu i w zasadzie grzywny. Wyjątkowo stosowanie kary grzywny przewidziano względem nieletniego

5 Szczegółowe uzasadnienie poszczególnych artykułów projektu prawa o wykroczeniach z 1962 r., AAN Min. Spr. 1967, s. 172.

6 Posiadający charakter preambuły wstęp do projektu z 1962 r. wskazywał, iż „prawo wykroczeń służy ochronie obowiązującego porządku prawnego przed czynami naruszającymi przepisy prawa w dziedzinie porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego, ochrony osoby, zdrowia i mienia oraz w innych dziedzinach poddanych pieczy administracji. W tym celu prawo o wykroczeniach określa, które czyny jako mniej społecznie niebezpieczne niż przestępstwa są wykroczeniami i ustala, jakie kary mają być za nie wymierzane”.

7 Szczegółowe uzasadnienie..., AAN Min. Spr. 1967, s. 179.

8 Tamże, s. 179-181.

w wieku od 16 do 17 lat, jeżeli taki sprawca pracował zarobkowo lub miał stałe źródło dochodu. Z uwagi na walory wychowawcze podstawowym środkiem karnym orzekanym wobec nieletnich w wieku powyżej 13 lat miała być nagana. Nietletni ukarani naganą lub ewentualnie grzywną mógł zostać oddany „pod dozór odpowiedzialny właściwych osób dorosłych”. Celem tego nadzoru było zapobieżenie popełnieniu kolejnego wykroczenia⁹. Ostatnią istotną zmianę na tle projektu z 1961 r. stanowiło wydłużenie z 6 miesięcy do roku terminu przedawnienia ścigania wykroczeń¹⁰.

2. Projekt prawa o wykroczeniach z 1963 r.

Dalsze losy projektu z 1962 r. były ściśle związane z opracowaną równolegle przyszłą kodyfikacją procedury k-a¹¹. Gotowe projekty aktów prawnych składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń w dniu 29 czerwca 1962 r. zostały przekazane Radzie Ministrów¹² przez stojącego na czele resortu spraw wewnętrznych W. Wichę. Po wstępnym zapoznaniu się z ogólnymi założeniami przyszłej kodyfikacji Rada Ministrów przedłożyła projekty zainteresowanym resortom i instytucjom celem zgłoszenia ostatecznych uwag przed skierowaniem ich na ścieżkę postępowania legislacyjnego. Ostra krytyka rozwiązań przyszłego prawa o orzecznictwie k-a ze strony CRZZ¹³ skutkowało opracowaniem w 1963 r. trzeciego z kolei projektu przepisów procesowych¹⁴. Projekt ten uwzględniał postulat przyznania technicznym inspektorom pracy uprawnień do wymierzania kar w trybie nakazowym. Objęcie zakresem przyszłej procedury k-a całości orzecznictwa w sprawach o naruszenia praw pracowniczych skutkowało uwzględnieniem tej problematyki w trzeciej już wersji projektu prawa o wykroczeniach (projekt z 1963 r.)¹⁵. Poza poszerzeniem części szczególnej o rozdział grupujący wykroczenia z dziedziny prawa pracy¹⁶ projekt z 1963 r. powielał rozwiązania przewidziane w opubliko-

9 Tamże, s. 183.

10 Tamże, s. 187.

11 Komisja do opracowania projektu jednolitych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym przygotowała projekt Prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Ogłoszony drukiem w marcu 1961 r. projekt został poddany pod publiczną dyskusję, która trwała do końca czerwca. W oparciu o bogaty materiał uzyskany podczas publicznej dyskusji komisja przystąpiła do prac nad przygotowaniem ostatecznej wersji kodyfikacji przepisów procesowych. J. Jasiński, Proponujemy: Sądy społeczne, PiŻ 1962, nr 7, s. 2. Efektem tych prac był pochodzący z maja 1962 r. roboczy projekt Prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym (AAN Min. Spr. 1979).

12 Pismo Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 czerwca 1962 r. w sprawie przekazania Radzie Ministrów projektu prawa o wykroczeniach, AAN Min. Spr. 1966, s. 1-2.

13 Opinia Centralnej Rady Związków Zawodowych w sprawie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, AAN Min. Spr. 1968, s. 227-229.

14 Prawo o orzecznictwie karno-administracyjnym. Projekt, Warszawa 1963. Wersja robocza, sporządzony w formie maszynopisu. AAN Min. Spr. 1979.

15 Projekt roboczy, sporządzony przez Sekretariat w formie maszynopisu.

16 Wykroczenia te zgrupowano w rozdziale V projektu z 1963 r. Zdaniem twórców projektu zrealizowanie pilnej potrzeby skodyfikowania wykroczeń przeciwko prawom pracownika stworzy lepsze warunki dla ochrony tych praw. Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1963. AAN Min. Spr. 1967, s. 466.

wanej przed niespełna rokiem poprzedniej wersji¹⁷. W połowie 1963 r. projekty prawa o wykroczeniach i procedury k-a znajdowały się w gestii Rady Ministrów, która po dokonaniu poprawek natury redakcyjnej zamierzała skierować je do Sejmu jako rządowe projekty ustaw¹⁸.

Gorącymi zwolennikami jak najszybszego rozpatrzenia projektów przez Sejm były bezpośrednio nadzorujące przebieg prac kodyfikacyjnych resorty spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Ich wspólne stanowisko w tej sprawie przedstawił uczestniczący w pracach Komisji I z ramienia Ministerstwa Sprawiedliwości J. Bafia. Wprowadzenie w życie projektów określił on jako „sprawę bardzo pilną” z uwagi na coraz bardziej odczuwalną w praktyce potrzebę skodyfikowania obszernej materii prawa k-a. Wskazywał przy tym na poprawność polityczną projektów, których podstawowe założenia nawiązywały do wytycznych sejmowej Komisji do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości z marca-kwietnia 1961 r. oraz zaleceń „Kierownictwa Partyjnego” w sprawie polityki karnej. Uwzględniając stanowisko czynników oficjalnych, projekty dążyły do ograniczenia kar aresztu i zwrócenia większej uwagi na represję ekonomiczną oraz środki oddziaływania wychowawczego. Pod wpływem uwarunkowań politycznych poddano orzecznictwu k-a drobne kradzieże i inne drobne przestępstwa gospodarcze, a także objęto zakresem tego orzecznictwa wykroczenia przeciwko prawom pracowniczym. Resort sprawiedliwości podkreślał fakt opracowywania projektów w oparciu o doświadczenia wyniesione z dotychczasowej działalności kolegiów. W związku z tym projekty materialnego i formalnego prawa wykroczeń „czyniły zadość rzeczywistym potrzebom jakie praktyka wysunęła”, zwłaszcza konieczności uwzględniania specyficznych zasad orzecznictwa k-a. Zasady te dawały wyraz odrębności orzecznictwa w sprawach o wykroczenia od orzecznictwa sądów powszechnych. Ich praktyczna realizacja miała miejsce na gruncie przepisów części ogólnej projektu z 1963 r.¹⁹

Zwłaszcza kluczowa dla konstrukcji nowego prawa o wykroczeniach zasada samoistności i odrębności części ogólnej miała stanowić „rezultat długiego procesu rozwojowego”, którego korzenie sięgały okresu międzywojennego. Stworzone wówczas p.o.w. w wielu kwestiach odsyłało do przepisów kk., lecz w niektórych przypadkach zawierało odrębne unormowania. Wprowadzenie przez opublikowane na początku lat sześćdziesiątych projekty znacznie dalej idących odrębności uzasadniano „charakterem czynów objętych przepisami prawa o wykroczeniach w warunkach

17 Notatka dyrektora Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości J. Bafii w sprawie projektowanych przepisów dotyczących prawa karno-administracyjnego (materialnego i formalnego) z dnia 12 lipca 1963 r., AAN Min. Spr. 1968, s. 294.

18 Projekty prawa o wykroczeniach oraz prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym znajdowały się w gestii Urzędu Rady Ministrów od maja 1963 r. Zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną projekty miały zostać poddane pod obrady Rady Ministrów, a następnie w wersji projektu rządowego wniesione do Sejmu. Notatka dyrektora Departamentu..., AAN Min. Spr. 1968, s. 295.

19 Tamże, s. 294.

Polski Ludowej”. Socjalistyczne uwarunkowania społeczno-polityczne miały być szczególnie widoczne w przypadku zasad wymiaru kary za wykroczenia. Przejawiały się w nakazie szerokiego uwzględnienia przez organy orzekające osobowości sprawcy, jego warunków życiowych oraz stosunku do przestrzegania obowiązującego prawa. Według J. Bafii rozwiązania przyjęte w projekcie z 1963 r. nie tylko stanowiły krok naprzód w stosunku do p.o.w., lecz były także zgodne z „ogólnymi tendencjami występującymi w ustawodawstwie k-a państw socjalistycznych”²⁰.

Za rychłym wprowadzeniem w życie projektów składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń miał przemawiać ich wysoki poziom merytoryczny. Stanowił on konsekwencję wykorzystania przy ostatecznej redakcji materiałów uzyskanych podczas publicznej dyskusji (około 2400 uwag i poprawek) oraz uzgodnienia projektów na drodze legislacyjnej ze wszystkimi resortami²¹. Jednakże za największą zaletę projektu prawa o wykroczeniach uznano zamieszczenie w jego części szczególnej wszystkich najczęściej występujących w praktyce orzecznictwa k-a wykroczeń. Wśród nich znalazły się stanowiące największe zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego wykroczenia „alkoholowe” i chuligańskie. Z przyszłą kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń ściśle powiązany były opracowane równolegle przepisy formalne. Przewidywały one uproszczoną w porównaniu z postępowaniem karnym procedurę rozstrzygania spraw o wykroczenia. Odformalizowanie procedury k-a uzasadniano niewielkim ciężarem gatunkowym wykroczeń na tle szczególnie społecznie niebezpiecznych przestępstw. Jednocześnie podkreślano, iż wobec zakładanego poddania jurysdykcji kolegów dotychczasowych występów projekt prawa o orzecznictwie k-a zawierał „wszelkie niezbędne gwarancje procesowe”²².

3. Wstrzymanie prac kodyfikacyjnych

W opinii resortu sprawiedliwości wysoka ocena merytoryczna projektów oraz zakładana przydatność z punktu widzenia praktyki orzecznictwa k-a uzasadniały potrzebę jak najszybszego ich wprowadzenia w życie, nawet bez oglądania się na uchwalenie przez Sejm nowego kodeksu karnego. Gdy wydawało się, że kwestia jak najszybszego uchwalenia projektów składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń jest przesądzona, niespodziewane veto postawiły władze partyjne. Do momentu otrzymania w lipcu 1963 r. ostatecznej wersji projektów partia nie wykazywała większego zainteresowania problemem kodyfikacji prawa wykroczeń. Uwagę władz partyjnych przykuwał ogłoszony na początku 1963 r. projekt kodeksu karnego, z którego opracowaniem wiązano nadzieje na pomyślne zakoń-

20 Tamże, s. 293.

21 Tamże, s. 292.

22 Tamże, s. 293-294.

czenie trwających z przerwami od końca 1950 r. prac nad skodyfikowaniem prawa karnego Polski Ludowej²³. Poddany pod szeroką i wszechstronną dyskusję projekt kodeksu karnego z 1963 r. nie zyskał społecznej aprobaty ani akceptacji ze strony przedstawicieli nauki²⁴. Został także negatywnie oceniony przez kierownictwo partyjne, które decyzję o jego odrzuceniu uzasadniało powszechną krytyką wyrażoną przez uczestników dyskusji publicznej. Wobec fiaska projektu z 1963 r. prace kodyfikacyjne w dziedzinie prawa karnego materialnego miały rozpocząć się od nowa. Wstępnie szacowano, iż opracowanie kolejnej wersji projektu karnego, która uwzględniałaby uwagi zgłoszone podczas dyskusji społecznej, „wobec bardzo przedłużających się i trudnych prac [...] może nastąpić co najmniej za 1½-2 lata”²⁵.

W związku z tym legło w grzechy założenie jednoczesnego wprowadzenia w życie aktów prawnych składających się na kompleksową kodyfikację szeroko rozumianego prawa karnego, czyli nowego kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń. Wprawdzie zdaniem Ministra Sprawiedliwości M. Rybickiego „uporządkowanie wymiaru sprawiedliwości na odcinku wykroczeń jest rzeczą palącą”²⁶, lecz w odpowiedzi Wydział Administracyjny KC PZPR (Wydział Administracyjny) podkreślał konieczność przestrzegania zasady kompleksowości prac kodyfikacyjnych w obszarze prawa karnego. Powszechne poparcie dla tej zasady, wyrażone przez uczestników dyskusji publicznej nad projektem kodeksu karnego z 1963 r., skutkowało przyjęciem założenia synchronizacji prac nad przyszłym kodeksem karnym z przygotowaniem następujących projektów:

- kodeksu postępowania karnego,
- prawa o wykroczeniach,
- prawa o orzecznictwie k-a,
- aktów prawnych regulujących sądownictwo społeczne i odbywanie kary pozbawienia wolności²⁷.

Uzasadniając stanowisko kierownictwa partyjnego, Wydział Administracyjny wskazywał na potrzebę prowadzenia jednolitej polityki karnej. Składała się na nią „zarówno droga prokuratorsko-sądowa, jak i karno-administracyjna”. Ta ostatnia „stanowi formę zwalczania najmniej groźnych, niemniej jednak szkodliwych spo-

23 Prace kodyfikacyjne zainaugurowała uchwała Prezydium Rządu z 27 września 1951 r., która zleciła Ministerstwu Sprawiedliwości przygotowanie m.in. kodeksu karnego do dnia 1 września 1951 r. Przygotowany przez Komisję Konsultacyjno-Naukową przy Ministrze Sprawiedliwości projekt części ogólnej kodeksu karnego Polski Ludowej został opublikowany pod koniec 1951 r. Wprawdzie projekt ten spotkał się z ostrą krytyką, lecz aż do czasu powołania na fali wydarzeń przełomowego roku 1956 r. nowej Komisji Kodyfikacyjnej stanowił podstawę dalszych, prowadzonych niejawnie prac. A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 152.

24 Dyskusja nad projektem kodeksu karnego na łamach prasy, *PIŻ* 1963, nr 15, s. 4.

25 Wstępna ocena projektu kodeksu karnego z 1963 r. w świetle dyskusji publicznej. Koreferat Wydziału Administracyjnego KC PZPR, AAN, zespół akt KC PZPR, sygn. teczki LI/57, s. 1-2.

26 Notatka dla Towarzysza Ministra Sprawiedliwości w sprawie prawa o wykroczeniach. Sporządzona 2 września 1963 r., AAN Min. Spr. 1968, s. 284.

27 Wstępna ocena..., AAN KC PZPR, LI/57, s. 26.

łącznie naruszeń prawa”. Zdaniem kierownictwa partyjnego różnice zachodzące pomiędzy wymierzaniem kar za przestępstwa a orzecznictwem w sprawach o wykroczenia miały charakter ilościowy, a nie jakościowy. Jako wspólny mianownik tych dwóch rodzajów czynów karalnych przyjęto kryterium społecznego niebezpieczeństwa, stąd „założenia polityczno-kryminalne ścigania zbrodni i występków z jednej strony, a wykroczeń z drugiej strony, winny być te same”. Na bazie tego stwierdzenia Wydział Administracyjny postulował stworzenie wspólnej definicji materialnej zbrodni, występków i wykroczeń jako „czynów społecznie niebezpiecznych, zabronionych przez ustawę pod groźbą kary”. Krytycznie ocenił fakt posługiwania się przez Komisję I określeniem „kara administracyjna”, gdyż określenie to „razi sztucznością, przeczącą prawdzie, że wykroczenie to, materialnie ujmując, również przestępstwo”²⁸.

W świetle stanowiska Wydziału Administracyjnego nie miała racji bytu teoria zakładająca występowanie zasadniczej różnicy pomiędzy sprawowanym przez sądy wymiarem sprawiedliwości a orzecznictwem w sprawach o wykroczenia. Teoria ta znalazła swój wyraz we wstępie do projektu z 1962 r., który zawierał stwierdzenie iż celem orzecznictwa k-a jest ochrona obowiązującego porządku prawnego w zakresie dziedzin „poddanych pieczy administracyjnej”. Postrzeganie wykroczeń jako czynów godzących w partykularnie pojmowaną działalność administracji państwowej Wydział Administracyjny ocenił jako próbę sztucznego rozbicia jednolitej działalności represyjno-wychowawczej państwa. Działalność ta była wykonywana zarówno przez organy orzekające w sprawach o wykroczenia, jak też sprawujące wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych sądy²⁹.

Wydział Administracyjny słusznie zauważył, iż pomimo podkreślania odrębności zachodzących pomiędzy prawem wykroczeń a prawem karnym Komisja I nie stworzyła nowych, oryginalnych zasad części ogólnej przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Uważna analiza poszczególnych jej przepisów prowadziła do wniosku, iż stanowią one uproszczoną wersję zasad części ogólnej odrzuconego w 1963 r. projektu kodeksu karnego³⁰. Przyjęte przez Komisję I założenie stworzenia własnej części ogólnej przyszłego prawa o wykroczeniach oceniono jako nieudolną próbę „pomniejszenia znaczenia wzajemnego przenikania poszczególnych dziedzin prawa karnego”. Zdaniem Wydziału Administracyjnego więzy łączące prawo karne z prawem wykroczeń były na tyle silne, iż kodyfikatorzy materialnego prawa wykroczeń recypowali szereg przepisów części ogólnej projektu kodeksu karnego z 1963 r. Wobec zakwestionowania założeń tego projektu przez opinię publiczną i środowisko prawnicze zachodziła konieczność przeprowadzenia krytycznej anali-

28 Opinia aktywu partyjnego i Wydziału Administracyjnego KC PZPR w sprawie kodyfikacji prawa o wykroczeniach. Notatka sporządzona 12 września 1963 r., AAN Min. Spr. 1968, s. 271.

29 Tamże, s. 266.

30 Tamże, s. 271.

zy rozwiązań przyszłego prawa o wykroczeniach. W opinii władz partyjnych część ogólna kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń powinna zostać poddana gruntownej rewizji w zakresie tych tendencji i rozstrzygnięć, które „zostały skrytykowane w dyskusji nad projektem kk.”. Wskazywano także na potrzebę dokonania analizy części szczególnej przyszłego prawa o wykroczeniach. Wydział Administracyjny twierdził, iż wysuwany pod adresem projektu kodeksu karnego zarzut zbyt daleko posuniętej kazuistyki dotyczył także przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Zawartość jej części szczególnej wymagała ponadto uzgodnienia z ustawowym uregulowaniem instytucji sądów społecznych wraz z oznaczeniem kategorii czynów zabronionych poddanych kompetencji tych sądów³¹.

Szerokie wykorzystanie wyników debaty publicznej nad projektem kodeksu karnego z 1963 r. w pracach nad kodyfikacją prawa wykroczeń miało służyć temu, by „nowe p.o.w. w najpełniejszym stopniu uwzględniało aktualny stan naszej wiedzy o potrzebach legislacyjnych”. W ocenie kierownictwa partyjnego dyskusja nad projektem kodeksu karnego, oprócz licznych uwag krytycznych odnośnie do jego rozwiązań, podjęła szereg generalnych problemów polityki karnej i ustawodawstwa karnego. Natomiast dyskusja publiczna nad projektem z 1961 r. nie tylko miała dużo węższy zasięg, lecz także odbyła się „w atmosferze korygowania szczegółów, bez pryncypialnej oceny podstawowych założeń”. Za przeprowadzeniem krytycznej analizy rozwiązań przyszłego prawa o wykroczeniach przemawiać miały także względy społeczne. Pominięcie przez kodyfikatorów materialnego prawa wykroczeń dorobku dyskusji publicznej nad projektem kodeksu karnego z 1963 r. zostałyby odebrane przez społeczeństwo jako „manifestowanie lekceważenia opinii publicznej”. Zdaniem Wydziału Administracyjnego krytycznej analizie należało poddać szereg zagadnień o kluczowym znaczeniu dla kształtu przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. W szczególności miały zostać rozważone kwestie:

- definicji przestępstwa i wykroczenia;
- zasad odpowiedzialności k-a;
- katalogu kar;
- kazuistyki części szczególnej;
- zakresu penalizacji, gdyż pod tym względem projekt obciążony był w wielu punktach takimi samymi wadami co odrzucony projekt kodeksu karnego³².

Zdaniem władz partyjnych przyszłą kodyfikację materialnego prawa wykroczeń cechowała nadmierna represyjność, która stanowiła konsekwencję zamieszczenia w projekcie stanów faktycznych wykroczeń powstałych z przekształcenia dotychczasowych występów. Nadanie im rangi wykroczeń wzmacniało popieraną przez naczelne organy administracji tendencję do traktowania prawa k-a jako lekar-

31 Tamże, s. 268.

32 Tamże, s. 273.

stwa na przerosty penalizacji w dziedzinie prawa karnego. Wydział Administracyjny opowiadał się za rozwiązaniem występującego na gruncie przyszłej kodyfikacji prawa wykroczeń problemu nadmiernej penalizacji w drodze szerszego uwzględniania takich instytucji jak odpowiedzialność służbowo-dyscyplinarna, materialna, czy też środki oddziaływania społecznego. Krytykując nadmierne przywiązanie Komisji I do środków typowo represyjnych, przywoływano realizowaną w ZSRR tendencję do zawężania zakresu prawa k-a na rzecz stosowania względem sprawców wykroczeń metod wychowawczych oraz odpowiedzialności służbowo-dyscyplinarnej³³.

Zarzut nadmiernej penalizacji przyszłego prawa o wykroczeniach został podniesiony przez władze partyjne jako kolejny argument przemawiający za wstrzymaniem prac kodyfikacyjnych do czasu opracowania ostatecznej wersji projektu kodeksu karnego. Podczas dyskusji publicznej nad projektem kodeksu karnego z 1963 r. zakwestionowano obowiązujący podział na przestępstwa i wykroczenia, postulując depenalizację szeregu przestępstw w drodze nadania im rangi wykroczeń. W tej sytuacji popierane przez resorty sprawiedliwości i spraw wewnętrznych założenie jak najszybszego wprowadzenia w życie nowego prawa o wykroczeniach skutkowałoby koniecznością przeprowadzenia jego gruntownej nowelizacji. Istota tej nowelizacji polegałaby na wprowadzeniu do części szczególnej jako wykroczeń szeregu stanów faktycznych dotychczasowych występów nieprzewidzianych w uchwalonym znacznie później kodeksie karnym. Celem zapobieżenia takiej sytuacji Wydział Administracyjny zaproponował rozpoczęcie prac kodyfikacyjnych w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego od precyzyjnego określenia linii granicznej pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem. W kolejnym etapie należało rozstrzygnąć, które z naruszeń prawa ze względu na wyższy stopień społecznego niebezpieczeństwa powinny posiadać rangę przestępstw. Dopiero wówczas możliwe byłoby sformułowanie katalogu wykroczeń jako tzw. resztówki prawa karnego³⁴.

Władze partyjne sceptycznie oceniły wysuwany przez kierownictwo resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych postulat szybkiego skodyfikowania prawa wykroczeń ze względu na „palące potrzeby polityki karnej”. Dostrzegając potrzebę „jak najszybszego nowego unormowania odcinka walki z drobną przestępczością” Wydział Administracyjny opowiadał się za opracowaniem projektu ustawy kompleksowo nowelizującej zarówno prawo o wykroczeniach, jak też kodeksy karny i procedury karnej. Zakres przedmiotowy ustawy nowelizującej ograniczałby się do „rozstrzygnięcia najpilniejszych aktualnych postulatów w zakresie ścigania i represjonowania drobnej przestępczości”. Wskutek przyjęcia takiego założenia odpada-

33 Tamże.

34 Tamże, s. 274.

łaby konieczność przeprowadzenia „wielkich prac synchronizacyjno-kodyfikacyjnych” prawa karnego i prawa wykroczeń³⁵.

Ze względu na służebną rolę przepisów proceduralnych wobec materialnego prawa wykroczeń stanowisko władz partyjnych przesądziło o losie opracowanego równoległe projektu prawa o orzecznictwie k-a. Wydział Administracyjny słusznie podkreślał, iż „wydawanie przepisów procesowych bez dogłębnej świadomości, jakiej skonkretyzowanej bazie prawno-materialnej będą one niosły pożytek, byłoby szykowaniem formy dla niesprecyzowanej treści”. Wcześniejsze wprowadzenie w życie kodeksów procedury karnej i k-a wiązałoby się z potrzebą ich opracowania „dla potrzeb przestarzałego, zastanego prawa karnego”, którego korzenie sięgały okresu międzywojennego. Podkreślano, iż takie przeznaczenie procedury karnej i k-a „kłóci się z odczuwalną pilną społeczną potrzebą zyskania prawa karnego, odpowiadającego strukturze i ogólnym założeniom ustrojowym państwa socjalistycznego”. Dlatego ustalając kolejność prac kodyfikacyjnych w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego, pierwsze miejsce przyznano kodeksowi karnemu. Jako drugi w kolejności miał powstać projekt prawa o wykroczeniach. Dopiero wtedy nastąpić miała kodyfikacja prawa procesowego, oparta na założeniu opracowania przyszłego kodeksu postępowania karnego przed projektem procedury k-a³⁶.

Stanowiący efekt ponaddwuletnich prac Komisji I projekt z 1963 r. został stworzony w powiązaniu z częścią ogólną odrzuconego przez czynniki oficjalne projektu kodeksu karnego Polski Ludowej. Pomimo to kierownictwo MSW opowiadało się za jak najszybszym wprowadzeniem w życie nowego prawa o wykroczeniach, uzasadniając zajęte stanowisko potrzebami praktyki orzecznictwa k-a. Przeciwnego zdania były władze partyjne, które nawiązując do postulatów wysuwanych przez doktrynę i środowisko prawnicze, wskazywały na konieczność przestrzegania zasady wzajemnej harmonizacji przyszłego prawa o wykroczeniach z kodeksem karnym Polski Ludowej. Decyzja władz partyjnych skutkowałą całkowitym wstrzymaniem prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń do czasu przyjęcia nowych założeń prac kodyfikacyjnych w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego i stworzenia w oparciu o nie kolejnego projektu kodeksu karnego. Jednocześnie stanowiła wyraz poparcia czynników oficjalnych dla koncepcji prawa wykroczeń jako samodzielnego działu prawa karnego.

35 Tamże, s. 275.

36 Tamże, s. 269.

CZĘŚĆ II

PRACE NAD KODEKSEM WYKROCZEŃ (1967-1971)

Rozdział VII

USTAWA Z DNIA 17 CZERWCA 1966 R. O PRZEKAZANIU

1. Założenia operacji przekazania

Opublikowanie w 1966 r. projektu kodeksu karnego¹, którego założenia społeczno-polityczne zostały pozytywnie ocenione przez czynniki oficjalne, stworzyło sprzyjające warunki dla wznowienia prac kodyfikacyjnych w dziedzinie prawa wykroczeń. Kierunek tych prac wyznaczała uchwalona w dniu 17 czerwca 1966 r. ustawa o przekazaniu, gdyż jej z założenia tymczasowe rozwiązania miały zostać w całości uwzględnione w przyszłej kodyfikacji. Ustawa stała na gruncie tendencji do tzw. rozwarstwienia przestępczości, zakładającej przesunięcie licznych czynów o charakterze ogólnokryminalnym z obszaru prawa karnego do prawa wykroczeń². Praktyczna realizacja tego założenia skutkowała „przepełnieniem” stanów faktycznych niektórych drobnych przestępstw, które częściowo stawały się wykroczeniami, a częściowo zachowywały charakter występków. Wśród argumentów uzasadniających przyjęcie takiego rozwiązania najważniejszą rolę odgrywał wzgląd na przyspieszenie i obniżenie kosztów postępowania. Uchwalenie ustawy miało przyczynić się do odciążenia sądów od nadmiaru spraw drobnych, a zarazem

- 1 Zespół Prawa Karnego utworzonej w 1956 r. Komisji Kodyfikacyjnej przystąpił do pracy nad projektem w maju 1964 r., mając na uwadze krytyczne opinie wysuwane podczas publicznej dyskusji nad projektem kodeksu karnego z 1963 r. Przyjęty w pierwszym czytaniu projekt części ogólnej kodeksu karnego został ogłoszony drukiem w styczniu 1966 r., natomiast w maju 1966 r. opublikowano projekt części szczególnej. Projekty miały postać projektów wstępnych i były przeznaczone do dyskusji w środowisku prawniczym. Projekt kodeksu karnego. Część ogólna, Warszawa 1966, s. 29.
- 2 Tendencja ta znalazła swój wyraz na gruncie opublikowanego w maju 1966 r. projektu części szczególnej kodeksu karnego. Z uzasadnienia projektu wynika, iż uwzględniał on założenie „o konieczności rozwarstwienia przestępstw i ograniczenia penalizacji stosownie do społecznej konieczności”. W związku z tym przewidywał „surowe sankcje za przestępstwa godzące w interesy polityczne Państwa, za wielkie przestępstwa gospodarcze typu aferowego, za kwalifikowane wypadki łapownictwa, za zabójstwo, rozbój i gwałt zbiorowy”. Natomiast w przypadku występków cechujących się niewielkim stopniem społecznego niebezpieczeństwa projekt „rozszerza możliwości stosowania kar innych niż pozbawienie wolności”. Ponadto projekt pomijał „liczne dyspozycje w zakresie drobnych przestępstw gospodarczych, przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu i niektórych innych”. Twórcy projektu zaproponowali poddanie tych występków całkowitej lub częściowej depenalizacji. W ramach depenalizacji częściowej przewidziano przekształcenie dotychczasowych drobnych występków w „wykroczenia ścigane w trybie karno-administracyjnym”. Projekt kodeksu karnego. Część szczególna, Warszawa 1966, s. 46.

ułatwić ściganie i pociąganie do odpowiedzialności sprawców czynów o mniejszej szkodliwości społecznej³. Podkreślano także potrzebę większego różnicowania oceny zamachów⁴. Z poddaniem drobnych przestępstw jako wykroczeń orzecznictwu kolegów wiązano nadzieję na zmianę polityki karania sprawców tego rodzaju czynów, w przypadku których decydujące znaczenie miała odgrywać represja ekonomiczna. Zapoczątkowana ustawą o przekazaniu tendencja do przełamywania tradycyjnych granic oddzielających wykroczenia od przestępstw wywołała duże różnice zdań nie tylko wśród przedstawicieli doktryny i praktyki, lecz także w szerokiej opinii publicznej⁵. Powszechna zgoda panowała jedynie co do postrzegania ustawy o przekazaniu jako oficjalnego potwierdzenia faktu obowiązywania zasady jednolitości prawa karnego i prawa k-a. Przynależność prawa k-a do obszaru prawa karnego oznaczała postrzeganie wykroczeń i przestępstw jako tej samej kategorii czynów karalnych⁶. Występująca pomiędzy nimi różnica miała charakter ilościowy i wyrażała się jedynie w odmiennym stopniu społecznego niebezpieczeństwa czynu⁷.

2. Wykroczenia powstałe z przekształcenia dotychczasowych występków

Ustawa o przekazaniu recypowała szereg rozwiązań z pozytywnie ocenionych przez środowisko prawnicze projektu z 1961 r. Natomiast regulacje ustawy dotyczące zasad odpowiedzialności za tzw. wykroczenia przekazane nawiązywały do części ogólnej projektu kodeksu karnego z 1966 r. Właściwości kolegów poddano 9 dotychczasowych występków, traktowanych w praktyce wymiaru sprawiedliwości jako czyny o niewielkim bądź nawet znikomym stopniu społecznego niebezpieczeństwa. Spośród nowych wykroczeń największe znaczenie przypisywano czynom skierowanym przeciwko własności, z którymi najczęściej miały do czynienia organy wymiaru sprawiedliwości. Wyroki skazujące za przestępstwa przeciwko własności społecznej i indywidualnej stanowiły około 35% wszystkich zapadłych orzeczeń,

3 Miało to stanowić konsekwencję odciążenia organów MO od prowadzenia postępowania przygotowawczego w znacznej części spraw o dotychczasowe występkę, które uległy przekształceniu w wykroczenia. Informacja o występkach przekazanych z sądów do orzecznictwa kolegów ustawą z dnia 17.VI.1966 r., AAN Min. Spr. 5/2, s. 46.

4 Chodziło o wytyczenie wyraźniejszej linii demarkacyjnej pomiędzy przypadkowymi sprawcami drobnych naruszeń a osobami powracającymi do czynu w warunkach recydywy lub dopuszczającymi się poważniejszych zamachów na mienie czy interesy konsumentów. E. Pływaczewski, *Przestępstwo paserstwa w ustawodawstwie polskim*, Toruń 1986, s. 51.

5 A. Gubiński, *O właściwy zakres przedmiotowy prawa o wykroczeniach*, ZW 1981, nr 3, s. 45.

6 Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o przekazaniu zwrócił na to uwagę H. Popławski, wskazując, iż „nie udało się wykryć zasadniczej różnicy między celami i charakterem kar orzekanych w postępowaniu karno-administracyjnym a niskimi karami grzywny lub krótkoterminowymi karami pozbawienia wolności orzekanymi przez sądy”. H. Popławski, *Karalność czynu przestępnego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną „Palestra” 1965*, nr 12, s. 38.

7 W.F. Dąbrowski, *Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1, s. 94.

lecz liczba faktycznie popełnionych przestępstw była znacznie większa⁸. Drugą kategorię spraw stanowiły drobne występki o charakterze spekulacyjnym, a listę wykroczeń przekazanych uzupełniało prowadzenie działalności zarobkowej bez wymaganego zezwolenia⁹.

W grupie wykroczeń przeciwko mieniu czołowe miejsce zajmowały drobne kradzieże i przywłaszczenia mienia o wartości przedmiotu czynu nieprzekraczającej kwoty 300 złotych¹⁰. Pod pojęciem kradzieży rozumiano zabór cudzego mienia ruchomego w celu przywłaszczenia, czyli postępowania jak z rzeczą własną. Z kolei przywłaszczenie polegało na samowolnym dysponowaniu mieniem posiadanym przez sprawcę legalnie, np. powierzonym w celu przechowania lub użyczonym. Ustawa o przekazaniu nie różnicowała wysokości sankcji karnej w zależności od rodzaju mienia będącego przedmiotem kradzieży lub przywłaszczenia. Konstytucyjna zasada szczególnej ochrony mienia społecznego znalazła swój wyraz w rozwiązaniu przewidującym obligatoryjne orzeczenie przez kolegium obowiązku zwrotu równowartości ukradzionego lub przywłaszczonego mienia społecznego¹¹.

Wprowadzając kryterium kwotowe 300 złotych celem odgraniczenia występków od wykroczeń, twórcy ustawy nawiązali do koncepcji obowiązującej na gruncie polskiego ustawodawstwa okresu powojennego¹². Wyjątkiem była kradzież lub przywłaszczenie drewna z lasu, które zostało wyodrębnione przez ustawodawcę ze względu na szczególny przedmiot czynu oraz sposób działania sprawcy¹³. W wielu wypadkach kradzież drewna poprzedzało bowiem dokonanie nielegalnego wyrębu, lecz działanie sprawcy mogło także ograniczać się do zaboru drewna wyrąbanego przez inną osobę lub z jakiegokolwiek powodu powalonego. Ponieważ precyzyjne określenie wartości wyrąbanego lub powalonego drzewa było trudne do ustalenia ze względu na zależny od wielu czynników okres odtworzenia drzewostanu, stąd kwota decydująca o kwalifikowaniu czynu jako wykroczenia została ustalona tylko na 150 złotych. Kierując się założeniem szczególnej ochrony zasobów leśnych,

8 Wynikało to z faktu, iż szereg przypadków drobnych kradzieży nie spotykał się z reakcją organów ścigania ze względu na niezłożenie przez pokrzywdzonych doniesienia o popełnieniu przestępstwa. Ponadto prokuratury i sądy często umarzały wszczęte postępowania, przypisując objetym nimi czynom znikomą szkodliwość społeczną. L. Hochberg, *Rodzaje wykroczeń*, ZKA 1966, nr 5, s. 34.

9 Ogólne założenia ustawy, ZKA 1966, nr 5, s. 5-6.

10 Art. 1 ustawy o przekazaniu.

11 J. Lewiński, *Wybrane zagadnienia ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego*, NP 1967, nr 2, s. 230.

12 Po raz pierwszy kwota 300 złotych jako przesłanka charakteryzująca drobną kradzież pojawiła się w dekreście z 4 marca 1953 r. o ochronie własności społecznej przed drobnymi zamachami (Dz.U. Nr 17, poz. 69). Następnie została przeniesiona do ustawy z 18 czerwca 1959 r. o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko własności społecznej. Stanowiła kryterium wyodrębnienia czynu, w przypadku którego ze względu na niewielką wartość zagarniętego mienia można było zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary albo łagodniejszą karę przy recydywie. Zob. szerzej J. Skupiński, *Przekazanie niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, PiP 1967, nr 1, s. 112.

13 Art. 2 ustawy o przekazaniu.

przewidziano obowiązkowe orzekanie obok kary zasadniczej nawiązki w wysokości podwójnej wysokości skradzionego lub przywłaszczonego drewna¹⁴.

W świetle postanowień ustawy o przekazaniu nie każdy przypadek kradzieży lub przywłaszczenia przedmiotu o wartości do 300 złotych był kwalifikowany jako wykroczenie, gdyż w określonych okolicznościach czyn tego rodzaju stanowił występki. Okoliczności te dotyczyły osoby sprawcy¹⁵, sposobu działania¹⁶ oraz przedmiotu czynu¹⁷. Wystąpienie przynajmniej jednej z tych okoliczności skutkowało kwalifikowaniem czynu jako przestępstwa podlegającego właściwości sądów karnych¹⁸.

Grupę przekazanych do orzecznictwa k-a wykroczeń przeciwko mieniu uzupełniały paserstwo oraz czyn polegający na uszkodzeniu rzeczy lub uczynieniu jej niezdatnym do użytku. Wykroczenie paserstwa polegało na nabyciu lub przyjęciu w innym celu mienia pochodzącego z kradzieży lub przywłaszczenia, a także udzieleniu pomocy w zbyciu lub ukrywaniu takiego mienia¹⁹. Kluczowy dla uznania czynu za wykroczenie był fakt nabycia lub przyjęcia przez pasera mienia o wartości nieprzekraczającej 300 złotych, a w przypadku drewna o wartości do 150 złotych. Odpowiedzialność pasera za czyny popełnione z winy umyślnej i z winy nieumyślnej ustawa różnicowała tylko wysokością grożącej sankcji karnej²⁰.

Z kolei w przypadku wykroczenia uszkodzenia mienia lub uczynienia go niezdatnym do użytku decydujące znaczenie posiadała wysokość wyrządzonej szkody, która nie powinna była przekraczać 300 złotych²¹. Przesłanką wyłączającą uznanie tego rodzaju czynu za wykroczenie było jego popełnienie przy użyciu ognia, materiałów wybuchowych lub łatwopalnych. Kolejne wyłączenie dotyczyło wypadków,

14 L. Jastrzębski, Kradzież drewna z lasu, ZKA 1966, nr 5, s. 98-99.

15 Sprawca był traktowany jako przestępca w sytuacji, gdy zarządzał skradzionym lub przywłączonym mieniem społecznym lub ze względu na pełnioną funkcję był odpowiedzialny za powierzone jego pieczy mienie społeczne (art. 16 § 4 ust. 1 ustawy o przekazaniu).

16 Odpowiedzialność karno-sądowa była przewidziana przez ustawę o przekazaniu w przypadku: popełniania kradzieży z włamaniem (art. 16 § 2); użycia przemocy lub groźby w celu zaboru mienia lub utrzymania się w jego posiadaniu (art. 16 § 3); przywłaszczenia lub kradzieży mienia społecznego w ramach zorganizowanej grupy przestępczej (art. 16 § 4 ust. 2).

17 Właściwość kolegium była także wyłączona w sytuacji, gdy przedmiotem kradzieży lub przywłaszczenia była broń lub amunicja. Przyjęte wyłączenie uzasadniano dużym społecznym niebezpieczeństwem samego faktu nielegalnego posiadania broni lub amunicji (art. 16 § 1 ust. 2 ustawy o przekazaniu).

18 Ogólne założenia..., s. 3-4.

19 Art. 3 ustawy o przekazaniu.

20 Nabycie lub przyjęcie mienia o wartości nieprzekraczającej 300 złotych przez sprawcę, który wiedział o tym iż mienie to pochodzi z kradzieży lub przywłaszczenia, było zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywną do 3000 złotych. Ten sam czyn popełniony przez osobę, która na podstawie towarzyszących okoliczności powinna wiedzieć, iż dany przedmiot pochodzi z kradzieży lub przywłaszczenia, był zagrożony jedynie grzywną do 3000 złotych. A. Gubiński, M. Siewierski, Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1967, s. 46-49.

21 Art. 4 ustawy o przekazaniu.

gdy czyn polegający na uszkodzeniu mienia lub uczynieniu go niezdatnym do użytku miał charakter chuligański²².

Drugą grupę wykroczeń przekazanych stanowiły czyny przejęte z ustawy antyspekulacyjnej. Ich podległość orzecznictwu kolegiów k-a opierała się na kryterium wartości przedmiotu czynu w wysokości nieprzekraczającej 300 złotych. Były to wykroczenia:

- spekulacji towarem pochodzącym z handlu detalicznego²³;
- spekulacyjnej sprzedaży biletów wstępu na widowiska lub imprezy²⁴;
- pobierania wyższej zapłaty za świadczenie usług²⁵;
- usunięcia trwałego oznaczenia ceny, jakości lub pochodzenia towaru.

Natomiast w przypadku oszukiwania nabywców towarów w placówkach handlu detalicznego wykroczenie stanowił czyn, którym wyrządzono nabywcy szkodę w wysokości nieprzekraczającej 50 złotych²⁶. W tym samym artykule ustawy przewidziano odpowiedzialność sprzedawcy, który w celu oszukania nabywcy na kwotę nieprzekraczającą 50 złotych posługiwał się nierzetelnym narzędziem mierniczym²⁷.

Odrębnym typem wykroczenia uregulowanego w ustawie o przekazaniu było prowadzenie bez wymaganego zezwolenia działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej²⁸. Wobec niemożności precyzyjnego określenia wysoko-

22 Art. 16 ustawy o przekazaniu.

23 Art. 5 ustawy o przekazaniu uznawał za wykroczenie: zbycie towaru w przedsiębiorstwie handlu detalicznego w celu jego dalszej odsprzedaży z zyskiem; nabycie towaru w przedsiębiorstwie handlu detalicznego w celu odsprzedaży z zyskiem; sprzedaż z zyskiem nabytego w powyższy sposób towaru. Sprzedaż spekulacyjna towarów o wartości poniżej 300 złotych, lecz nabytych w jednostce nieprowadzącej sprzedaży detalicznej, stanowiła w dalszym ciągu występki z ustawy antyspekulacyjnej. L. Hochberg, Doniosłe zmiany w orzecznictwie karno-administracyjnym, „Służba MO” 1967, nr 1, s. 22.

24 W myśl postanowień art. 6 ustawy o przekazaniu decydująca dla określenia wartości przedmiotu wykroczenia była cena nominalna biletu, która nie mogła przekroczyć kwoty 300 złotych. Bez znaczenia była kwota faktycznie pobrana od nabywcy biletu. Ze względu na negatywny społeczny wydźwięk procedury spekulacji biletami wstępu na widowiska lub imprezy przewidziano karalność nie tylko transakcji sprzedaży biletów, lecz także usiłowania polegającego na oferowaniu sprzedaży biletów po cenie wyższej od nominalnej. A. Gubiński, M. Siewierski, Ustawa..., s. 58.

25 Sprawcą wykroczenia określonego w art. 8 ustawy o przekazaniu mogła być wyłącznie osoba zawodowo trudniąca się świadczeniem usług. Przesłanką odpowiedzialności k-a było zarówno żądanie, jak też pobranie kwoty wyższej od obowiązującej o kwotę nieprzekraczającą 300 złotych. Dla jej wystąpienia konieczne było łączne wystąpienie dwóch elementów: żądania i pobrania. J. Chabros, Żądanie i pobieranie za usługi cen wyższych od obowiązujących, ZKA 1966, nr 5, s. 101-103.

26 Wykroczeniem z art. 7 ustawy o przekazaniu był czyn polegający na oszukiwaniu nabywców co do ilości, wagi lub miary sprzedawanego towaru. Ponadto w trybie k-a odpowiadali sprzedawcy dopuszczający się oszustwa polegającego na zbyciu towaru niższej jakości po cenie towaru wyższego gatunku lub pobraniu za towar za wyżej ceny. L. Hochberg, Doniosłe zmiany..., s. 21.

27 J. Szubert, Odpowiedzialność karno-administracyjna w prawie o miarach i narzędziach pomiarowych, ZKA 1966, nr 6, s. 9-10.

28 Art. 10 ustawy o przekazaniu. W dotychczasowym stanie prawnym prowadzenie takiej działalności bez wymaganego zezwolenia stanowiło występki z art. 11 ustawy z dnia 1 lipca 1959 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (Dz.U. Nr 45, poz. 224).

ści wyrządzonej szkody jako kryterium odgraniczające wykroczenie od występku przyjęto nieostrą przesłankę wypadku mniejszej wagi. Ustalenie, czy popełniony czyn był wypadkiem mniejszej wagi, pozostawiono zatem rozstrzygnięciu organu orzekającego²⁹.

Konsekwencją przekształcenia dotychczasowych występków w wykroczenia było obniżenie wysokości kar grożących sprawcom drobnych czynów karalnych. Ustawa o przekazaniu operowała sankcją alternatywną, którą tworzyły kary aresztu w wymiarze do 3 miesięcy oraz grzywny do wysokości 4500 złotych. Ustanowienie przewidzianego w u.k.a. maksymalnego pułapu tych kar uzasadniano ciężarem gatunkowym wykroczeń przekazanych, które miały stanowić najpoważniejszą kategorię spraw podlegających właściwości kolegiów. Jedynie w przypadku wykroczenia nieumyślnego paserstwa górna granica kary grzywny została obniżona do 3000 złotych³⁰.

Dokonując częściowej depenalizacji dotychczasowych występków, liczone się z możliwością zbytniego złagodzenia polityki represyjnej w sprawach o drobne czyny karalne³¹. Celem zapobieżenia stosunkowo łagodnemu traktowaniu przez kolegia sprawców czynów o znacznym stopniu społecznego niebezpieczeństwa, przewidziano wyłączenia spod zakresu obowiązywania ustawy o przekazaniu. Przyjmowały one postać przesłanek, których wystąpienie skutkowało kwalifikowaniem przewidzianych w ustawie czynów jako występków³². Przesłankami tymi były recydywa oraz chuligański charakter działania sprawcy. Recydywa polegała na popełnieniu jednego z wykroczeń przekazanych w okresie 5 lat następujących po uprawomocnieniu się wyroku sądowego lub okresie 2 lat od uprawomocnienia się orzeczenia kolegium³³. Jak już wcześniej wspomniano, z uwagi na charakter przedmiotu lub sposób popełnienia czynu liczne wyłączenia spod zakresu obowiązywania ustawy o przekazaniu dotyczyły wykroczeń przeciwko mieniu. Poddanie w określonych przypadkach spraw o wykroczenia przekazane jurysdykcji sądów karnych sprzyjało umocnieniu więzi pomiędzy orzecznictwem k-a a wymiarem sprawiedliwości, które zostały zerwane wskutek wprowadzenia przez u.k.a. socjalistycznego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia.

29 Jak zawsze w takich sytuacjach z pomocą przyszła doktryna, w opinii której ustawodawcy chodziło o sytuacje, gdy działalność gospodarcza jest prowadzona przez sprawcę osobiście, a jej przedmiot nie ma szczególnego znaczenia dla gospodarki narodowej. Wskazywano także nieduże rozmiary prowadzonej działalności w kontekście osiąganych zysków i związanego z nią obrotu pieniężnego. L. Hochberg, *Rodzaje wykroczeń...*, s. 44.

30 I. Śmietanka, *Zasady odpowiedzialności i karanie*, ZKA 1966, nr 5, s. 21.

31 Notatka Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 1966 r. w sprawie projektu ustawy o przekazaniu na tle dyrektyw Sekretariatu KC PZPR w sprawie polityki karnej, AAN Min. Spr. 1981, s. 138.

32 Przemówienie posła sprawozdawcy M. Grendysa, Sejm PRL. Kadencja III. Sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 17 czerwca 1966 r., tam 9.

33 F. Józwiak, *Zadania Milicji Obywatelskiej*, ZKA 1966, nr 5, s. 80.

3. Zasady odpowiedzialności za wykroczenia przekazane

Specyfika wykroczeń przekazanych oraz ich ciężar gatunkowy na tle pozostałych wykroczeń skutkowały przyjęciem odmiennych niż przewidziane w p.o.w. i u.k.a. zasad odpowiedzialności. Zostały one ukształtowane na podobieństwo rozwiązań odnoszących się do sprawców przestępstw³⁴, wskutek czego ustawa o przekazaniu wprowadzała karalność usiłowania, pomocnictwa i podżegania do uregulowanych w niej czynów. Karalność tych form stadialnych i zjawiskowych stanowiła powszechnie obowiązującą regułę na gruncie prawa karnego, podczas gdy obowiązujące p.o.w. przewidywało jedynie szczątkową odpowiedzialność podżegacza. Wzorem kk. ustawa o przekazaniu wyłączała odpowiedzialność za usiłowanie w stosunku do osób, które dobrowolnie odstąpiły od działania lub z własnej inicjatywy zapobiegły popełnieniu wykroczenia³⁵. W myśl obowiązującej na gruncie prawa karnego zasady subiektywizmu zakres odpowiedzialności podżegacza i pomocnika do wykroczeń przekazanych został ograniczony do granic ich zamiaru. Odstępstwem od reguł dotyczących przestępstw było uzależnienie odpowiedzialności za podżeganie i pomocnictwo od faktu popełnienia wykroczenia przez sprawcę³⁶. Potrzebę wprowadzenia tego odstępowstwa uzasadniano niską społeczną szkodliwością wykroczeń przekazanych na tle społecznie niebezpiecznych przestępstw³⁷. Na tle ogólnej zasady ponoszenia odpowiedzialności k-a, niezależnie od rodzaju winy, ustawa o przekazaniu jako generalną przesłankę karalności przyjmowała winę umyślną sprawcy. Podobnie jak w kk. вина umyślna sprawcy wykroczenia przekazanego obejmowała zarówno zamiar bezpośredni, jak też ewentualny. Wyjątek od tej reguły stanowiła odpowiedzialność za paserstwo, które można było także popełnić z winy nieumyślnej pod postacią niedbalstwa³⁸.

4. Nowe rozwiązania wprowadzone do systemu prawa wykroczeń

Oprócz rozwiązań dotyczących sprawców wykroczeń powstałych w wyniku częściowej depenalizacji dotychczasowych występków ustawa o przekazaniu zawierała nowe, nieznane dotychczas prawu wykroczeń instytucje. Zostały one uwzględnione w przeprowadzonej przy okazji operacji przekazania nowelizacji obowiązującej u.k.a., przez co miały zastosowanie do wszystkich wykroczeń rozpatrywanych w trybie regulowanym przez tę ustawę³⁹. W drodze recepcji stosownych rozwiązań

- 34 A. Marek, Istota i zasady odpowiedzialności karnej za wykroczenia – na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Palestra” 1967, nr 5, s. 86.
35 Uzasadnienie stanowiska MSW w sprawie projektu ustawy o przekazaniu drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, AAN Min. Spr. 1981, s. 350-351.
36 Art. 14 § 1 ustawy o przekazaniu.
37 J. Skupiński, Przekazanie niektórych..., s. 109.
38 I. Śmietanka, Zasady..., s. 13.
39 M. Siewierski, Przepisy procesowe, ZKA 1966, nr 5, s. 46.

części ogólnej projektu kodeksu karnego z 1966 r. przeniesiono na grunt prawa wykroczeń instytucje odstąpienia od wymierzania kary⁴⁰ oraz zawieszenia wykonania zasadniczej kary aresztu⁴¹. Wprowadzona z myślą o prowadzeniu elastycznej polityki karnej wobec sprawców wykroczeń instytucja odstąpienia od wymierzenia kary umożliwiała stosowanie w miejsce kar środków oddziaływania wychowawczego. Miało to mieć miejsce w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie z uwagi na charakter i okoliczności czynu lub osobowość sprawcy, gdy zdaniem kolegium orzekanie kar nawet w najniższej wysokości byłoby niecelowe⁴². W razie rezygnacji z ukarania kolegium miało do wyboru upomnienie albo inny środek oddziaływania społecznego⁴³. Mogło też zobowiązać sprawcę wykroczenia do przywrócenia naruszonego porządku prawnego albo wyrównania wyrządzonej szkody⁴⁴.

Kolejna z nowych instytucji – warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu – mogło być zastosowane przez kolegium w razie uznania, iż pomimo niewykonania orzeczonej kary sprawca nie popełni w okresie próby nowego wykroczenia tego samego rodzaju. Przesłanki warunkowego zawieszenia kary aresztu zasadniczego dzieliły się na dwie grupy. Pierwszą z nich tworzyły właściwości i warunki osobiste sprawcy. Przez właściwości sprawcy rozumiano niezależne od niego cechy osobowości, stopień inteligencji, czy rozwoju umysłowego. Warunki osobiste dotyczyły środowiska, w którym żył sprawca, jego pracy, stosunków rodzinnych. Kolejną grupę przesłanek tworzyły okoliczności towarzyszące popełnieniu wykroczenia oraz zachowanie się sprawcy po jego popełnieniu. Zastosowanie przez kolegium warunkowego zawieszenia kary aresztu nie wymagało współistnienia wszyst-

40 Na gruncie projektu kodeksu karnego z 1966 r. instytucja odstąpienia od wymierzenia kary odnosiła się do przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 2 lub karą łagodniejszą. Odstępując od wymierzania kary, sąd w miejsce pozbawienia wolności mógł orzec karę pracy poprawczej lub grzywnę, nawet gdyby przestępstwo nie było zagrożone taką karą. Mógł także poprzestać na orzeczeniu kary dodatkowej lub w ogóle odstąpić do wymierzenia kary. Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 55-56.

41 Projekt kodeksu karnego z 1966 r. przejmował zasady warunkowego zawieszenia kary z obowiązującego kk., aczkolwiek wprowadzał pewne zmiany. Polegały one głównie na rozbudowie obowiązków nakładanych na skazanego w okresie próby i dozoru nad nim oraz możliwości warunkowego zawieszenia kary w wymiarze do 3 lat (zamiast 2), pod warunkiem skazania za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej. Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 58-59.

42 A. Postan, Duże zadania małej sprawiedliwości, GSIP 1966, nr 9, s. 1.

43 Wprawdzie ustawa o przekazaniu nie zawierała definicji pojęć „środek oddziaływania społecznego” i „środek oddziaływania wychowawczego”, lecz zdaniem J. Skupińskiego definicje te można było stworzyć w oparciu o kontekst ustawowy. Według ustawodawcy środkami oddziaływania społecznego miały być środki, które nie są regulowane przez prawo i których wykonanie nie jest zabezpieczone sankcją przymusu państwowego. Sprawca podporządkowywał się im na zasadzie dobrowolności. Z kolei środki oddziaływania wychowawczego mogły przyjmować postać zarówno czysto wychowawczą, jak też represyjną, aczkolwiek z punktu widzenia prawa karnego nie miały charakteru kar. W odróżnieniu od środków oddziaływania społecznego środki wychowawcze były wyraźnie przewidziane w przepisach prawa, a ich wykonanie zabezpieczał przymus państwowy. J. Skupiński, Model polskiego..., s. 154-155.

44 Chodziło zwłaszcza o przeproszenie pokrzywdzonego, uroczyste zapewnienie o niepopelnieniu więcej takiego czynu lub zobowiązanie sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego. J. Bafia, Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, NP 1966, nr 11, s. 1347-1348.

kich wymienionych przez ustawodawcę warunków. Podjęcie decyzji w tej sprawie znowelizowana u.k.a. pozostawiła swobodnemu uznaniu kolegium, które pomimo stwierdzenia występowania określonych w ustawie przesłanek mogło wymierzyć bezwarunkową karę aresztu zasadniczego⁴⁵. W przypadku gdy przedmiotem wykroczenia było mienie społeczne, warunkowe zawieszenie kary aresztu było dopuszczalne pod warunkiem wyrównania przez sprawcę szkody wyrządzonej w tym mieniu. Zawieszenie wykonania kary następowało na okres próby, który wynosił od 6 miesięcy do roku⁴⁶.

Przeniesienie na grunt prawa wykroczeń instytucji warunkowego zawieszenia kary aresztu miało na celu dalsze ograniczenie stosowania przez kolegia kar o charakterze izolacyjnym. Dotychczasowa praktyka orzecznictwa kolegiów miała bowiem wykazać nadużywanie przez kolegia uprawnień przyznanych im na mocy nowelizacji u.k.a. z grudnia 1958 r., w szczególności stosowanego wobec skazanych na karę grzywny aresztu zastępczego. Skala stosowania tej kary znacznie przerosła oczekiwania, jakie z przywróceniem aresztu zastępczego wiązał ustawodawca⁴⁷. Stąd począwszy od 1961 r. wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych wytyczne podkreślały potrzebę stałego ograniczania liczby wymierzanych kar aresztu zastępczego w myśl zasady, iż „podstawowym środkiem represji w postępowaniu karno-administracyjnym powinna być kara grzywny bez zamiany jej na karę aresztu zastępczego”⁴⁸. Konsekwentna postawa organów nadzoru zaczęła przynosić rezultaty w postaci stopniowego ograniczania liczby orzeczeń skazujących na zastępczą karę aresztu⁴⁹, skutkiem czego na przestrzeni lat 1960-1967 odnotowano istotny spadek zakresu stosowania tej kary z 77% do 17% ogółu ukaranych grzywną⁵⁰.

Dokonana przy okazji uchwalenia ustawy o przekazaniu nowelizacja u.k.a. miała usankcjonować kierunek przyjęty w praktyce orzecznictwa, a tym samym wpłynąć na dalsze ograniczenie stosowania kar o charakterze izolacyjnym. Stosowanie kary aresztu pozostawiono uznaniu kolegium, lecz podjęcie takiej decy-

45 M. Szewczyk, Warunkowe zawieszenia wykonania kary aresztu orzeczonej przez kolegium za wykroczenia, PIP 1967, nr 5, s. 613-614.

46 Jeżeli w okresie próby ukarany popełnił czyn tego samego rodzaju, wówczas organ orzekający zarządzał wykonanie zawieszony kary. Natomiast w przypadku, gdy ukarany popełnił w okresie próby jakiegokolwiek inne przestępstwo lub wykroczenie, wówczas odwołanie warunkowego zawieszenia było fakultatywne. I. Śmietanka, Zasady..., s. 30-31.

47 Podczas zorganizowanej przez DSA MSW pod koniec 1960 r. narady z udziałem kierowników terenowego aparatu k-a krytycznie oceniono praktykę nadużywania zastępczej kary aresztu, która miała zastosowanie w przypadku 77% wydanych przez kolegia orzeczeń o ukaraniu grzywną. Podkreślano, iż „w ten sposób przepis będący środkiem pomocniczym w pracy kolegiów, stał się regułą wbrew intencjom ustawodawcy i zasadom prawidłowej polityki karnej”. Nasze aktualne zadania, ZKA 1961, nr 1, s. 2.

48 Po raz pierwszy miało to miejsce w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 czerwca 1961 r. Na antywykroczeniowym „froncie”, ZKA 1961, nr 5, s. 10.

49 Areszt zastępczy orzeczono wobec 41% ukaranych grzywną w 1962 r., 34,4% w 1963 r. 22, 8% w 1964 r. oraz 17,9 % ukaranych w 1965 r. A. Gubiński, Areszt zasadniczy..., s. 56 oraz Orzecznictwo karno-administracyjne w latach 1963-1965, ZKA 1966, nr 3-4, s. 8.

50 Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1967, AAN Min. Spr. 1/377, s. 38.

zji uzależniono od wystąpienia co najmniej jednej z trzech przesłanek. Były nimi: waga popełnionego czynu, wysoki stopień demoralizacji sprawcy lub jego sposób działania zasługujący na szczególne potępienie. Ograniczeniu stosowania kar izolacyjnych służyło wprowadzenie zasady pierwszeństwa orzekania grzywny, jeżeli kara ta występowała alternatywnie z aresztem w sankcji naruszonego przepisu. Ustawa o przekazaniu nadawała także wyjątkowy charakter zastępczej karze aresztu, co przejawiało się we wprowadzeniu do u.k.a. nowych kryteriów zamiany orzeczonej przez kolegium grzywny na areszt zastępczy⁵¹. Było to możliwe tylko w razie stwierdzenia na podstawie analizy całokształtu okoliczności dotyczących osoby sprawcy, w szczególności jego warunków materialnych, że egzekucja grzywny nie będzie skuteczna⁵².

Znowelizowana u.k.a. stwarzała podstawy do bardziej elastycznego traktowania sprawców drobnych wykroczeń, w przypadku gdy popełniony przez nich czyn stanowił naruszenie obowiązków pracowniczych. W miejsce stosowania środków karnych przewidziano możliwość przekazania sprawy kierownikowi zakładu pracy, w którym sprawca był zatrudniony. Przekazując sprawę, przewodniczący kolegium wnioskował o zastosowanie przewidzianych w regulaminie pracy środków dyscyplinarnych⁵³ lub innych środków oddziaływania wychowawczego stosowanych w zakładzie⁵⁴.

Oprócz szeregu istotnych zmian w dziedzinie prawa materialnego ustawa o przekazaniu wprowadzała do u.k.a. nowe rozwiązania procesowe⁵⁵, które w większym niż dotychczas stopniu upodabniały procedurę k-a do sądowego postępowania karnego⁵⁶. Wyrazem tendencji do „usądowienia” orzecznictwa k-a była recepcja rozwiązań procesowych stosowanych dotychczas w sprawach o drobne występki⁵⁷. Zabieg ten posiadał istotne znaczenie z uwagi na fakt, iż oparta na założeniu szybkości procedura k-a nie zawierała szeregu gwarancji procesowych przysługujących obywatelowi na gruncie procesu karnego⁵⁸. Z punktu widzenia obwinionego naj-

51 A. Postan, Duże zadania..., s. 1.

52 J. Jasiński, Prawo bliżej odbiorcy, GSiP 1966, nr 20, s. 7.

53 Kwestię stosowania wobec pracowników dopuszczających się naruszenia regulaminów pracy środków dyscyplinarnych regulowała uchwała nr 327 Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1957 r. w sprawie porządku i dyscypliny pracy (Mon. Pol. Nr 70, poz. 432). W myśl tej uchwały środkami dyscyplinarnymi były: upomnienie, ostrzeżenie, nałożenie kary pieniężnej, przeniesienie do pracy niżej zaszerogowanej, zwolnienie z pracy z zachowaniem warunków wypowiedzenia, zwolnienie z pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

54 A. Mirończuk, Oddziaływanie wychowawcze zakładów pracy, ZKA 1966, nr 5, s. 91.

55 Szczegółowy opis tych rozwiązań, M. Grendys, Odpowiedzialność za drobne przestępstwa, PiZ 1966, nr 14, s. 2.

56 J. Tyłman, Zagadnienia procesowe ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Służba MO” 1966, nr 6, s. 583.

57 Wskazywano zwłaszcza na przysługujące organom ścigania prawo przeprowadzenia dochodzenia w sprawach o wykroczenia przekazane. Recepcja instytucji dochodzenia na grunt procedury k-a miała stworzyć warunki dla prawidłowego sporządzenia wniosków o ukaranie oraz zebrania dowodów. M. Siewierski, Przepisy procesowe..., s. 53-55.

58 M. Kulczycki, J. Zduńczyk, Ulga sądom, ŻW 1966, nr 166, s. 3.

ważniejszą gwarancję prawidłowego przebiegu postępowania i rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia przekazane stanowiło wprowadzenie sądowej kontroli orzeczeń kolegiów I instancji. Wobec sprzeciwu ze strony MSW nie zdecydowano się na poddanie całokształtu orzecznictwa w sprawach „przekazanych” kontroli sądowej, dlatego jej zakres ograniczał się tylko do przypadków wymierzenia kary aresztu zasadniczego⁵⁹. Pomimo to rozszerzenie zakresu kontroli sądowej na kolejną grupę wykroczeń należy ocenić jako istotny krok w kierunku powiązania orzecznictwa kolegiów z wymiarem sprawiedliwości sprawowanym przez sądy⁶⁰. Jednocześnie rozwiązanie to stanowiło wyraz definitywnego zwycięstwa leżącej u podstaw operacji przekazania tendencji traktowania prawa wykroczeń jako części składowej obszaru prawa karnego.

Ustawa o przekazaniu wyznaczyła kierunek prac kodyfikacyjnych materialnego prawa wykroczeń w drugiej połowie lat sześćdziesiątych, które miały być prowadzone w oparciu o założenie harmonizacji prawa wykroczeń z prawem karnym. Wprowadzeniu do obowiązującej u.k.a. szeregu instytucji odnoszących się dotychczas wyłącznie do przestępstw towarzyszyło podkreślenie specyfiki wykroczeń jako drobnych czynów karalnych na tle społecznie niebezpiecznych przestępstw. Przyznanie kolegiom możliwości elastycznego reagowania na fakt popełnienia wykroczenia, zwłaszcza w drodze stosowania środków oddziaływania społecznego, stworzyło warunki dla złagodzenia represyjnego charakteru orzecznictwa kolegiów. Znowelizowana ustawą o przekazaniu u.k.a. w znacznie szerszym zakresie niż jej pierwotna wersja realizowała zasadę wychowawczego oddziaływania na sprawców wykroczeń, która legła u podstaw dokonanej w grudniu 1951 r. socjalistycznej reformy orzecznictwa k-a.

59 J. Tyłman, Zagadnienia procesowe..., s. 584.

60 Znowelizowana u.k.a. przewidywała szerszy udział sądów w rozpatrywaniu spraw o wykroczenia przekazane niż w przypadku innych spraw rozstrzyganych w trybie k-a. Upoważniała mianowicie przewodniczącego kolegium (po rozpoczęciu rozprawy skład orzekający) do przekazania sprawy sądowi powiatowemu ze względu na zawile okoliczności sprawy lub wątpliwości dotyczące wykładni prawa. R. Góral, Zakres rozpoznawania przez sądy spraw o wykroczenia, NP 1967, nr 1, s. 64-65.

Rozdział VIII

PROJEKT PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1967 R.

1. Wznowienie prac kodyfikacyjnych

Stanowiąca ważny krok w kierunku harmonizacji przepisów prawa wykroczeń i prawa karnego ustawa o przekazaniu została opracowana pod kątem przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Z założenia tymczasowe rozwiązania ustawy miały zostać w całości przejęte przez przyszłe prawo o wykroczeniach¹. Potrzeba jego opracowania miała wynikać z zaawansowanego stanu prac nad kodyfikacją prawa karnego. Opublikowane na początku 1966 r. projekty części ogólnej i szczególnej kodeksu karnego zostały poddane dyskusji środowiskowej, po czym odpowiednio skorygowane i uzupełnione². Wyrażane w trakcie dyskusji środowiskowej polemiczne opinie nie dotyczyły podstawowych założeń projektu kodeksu karnego, do których w szerokim zakresie miała nawiązywać przyszła kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń. Harmonizacja projektów kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach miała stworzyć warunki dla jednoczesnego wprowadzenia w życie kompleksowych rozwiązań odnoszących się zarówno do przestępstw, jak i wykroczeń. Zadanie opracowania projektu prawa o wykroczeniach powierzono Komisji (Komisja II) powołanej do życia na mocy wspólnego zarządzenia Ministrów

1 D. Egierska-Pakuła, Projekt..., s. 14-15.

2 Tocząca się w pierwszej połowie 1966 r. dyskusja środowiskowa nad wstępnymi projektami części ogólnej i szczególnej kodeksu karnego przyniosła liczne uwagi o charakterze polemicznym, aczkolwiek nie dotyczyły one ogólnych założeń przyszłej kodyfikacji. Opinie przedstawicieli środowiska prawniczego zostały częściowo uwzględnione przez Zespół Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej w toku drugiego czytania całego projektu kodeksu karnego. Zasięgnięto także opinii zainteresowanych resortów oraz ekspertów w dziedzinie prawa administracyjnego, logiki, językoznawstwa, psychiatrii. Mając na uwadze te opinie, w listopadzie 1966 r. dokonano trzeciego czytania całego projektu, który następnie trafił do Prezydium Komisji Kodyfikacyjnej. Po wprowadzeniu kolejnych zmian Prezydium przyjęło projekt i przekazało go Ministerstwu Sprawiedliwości. W pierwszej połowie 1967 r. projekt kodeksu karnego został poddany konsultacji z „aktywem kierowniczym” sądów wojewódzkich. Następnie został poddany ocenie Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości, które po wprowadzeniu kolejnych zmian uchwaliło jego przyjęcie. Pod koniec 1967 r. Minister Sprawiedliwości S. Walczak przedłożył Radzie Ministrów gotowy projekt kodeksu karnego wraz z uzasadnieniem. Podczas posiedzenia w dniu 23 lutego 1968 r. Rada Ministrów przyjęła szereg poprawek uwzględniających stanowiska zainteresowanych resortów, po czym w marcu 1968 r. projekt ustawy kodeks karny ogłoszono drukiem celem poddania go pod dyskusję społeczną. Projekt Kodeksu karnego oraz przepisów wprowadzających Kodeks karny, Warszawa 1968 (projekt kk. z 1968 r.), s. 91.

Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1967 r.³, chociaż formalnie nie dokonano rozwiązania poprzedniej Komisji. W przeciwieństwie do pierwszej fazy prac kodyfikacyjnych nie zdecydowano się na równoczesne utworzenie komisji przygotowującej projekt jednolitych przepisów o postępowaniu k-a. Wychodząc z założenia o służebnej roli przepisów proceduralnych wobec regulacji prawa materialnego, z powołaniem takiej komisji wstrzymano się do momentu opracowania przez Komisję II projektu prawa o wykroczeniach⁴.

Skład Komisji II powielał schematy wypróbowane podczas trwającej w latach 1960-1963 pierwszej fazy prac kodyfikacyjnych. Jej przewodniczącym został delegowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości J. Bafia, który jako pracownik naukowy UW specjalizował się w prawie karnym⁵. Funkcję zastępcy przewodniczącego sprawował dyrektor DSA MSW Z. Orłowski, a spośród jej członków największym prestiżem cieszyli się reprezentujący ośrodki akademickie teoretycy prawa karnego i prawa administracyjnego. Wobec utrwalonego w drugiej połowie lat sześćdziesiątych poglądu o przynależności prawa wykroczeń do obszaru prawa karnego w Komisji II zasiadało dwóch karnistów: I. Andrejew oraz A. Gubiński, podczas gdy administratywistów reprezentował jedynie J. Starościk. Oprócz nich w skład Komisji II wchodziła przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości⁶, organów ścigania⁷ oraz reprezentanci związków zawodowych⁸. Praktykę orzecznictwa k-a reprezentowali pracownicy obsługującego kolegia aparatu prezydiów rad narodowych⁹. Skład Komisji II uzupełniali członkowie delegowani przez kierujące pracami kodyfikacyjnymi resorty spraw wewnętrznych i sprawiedliwości¹⁰. Spośród nich rekrutowali

3 Zarządzenie nr 27 Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1967 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach (Dz.Urz. MSW Nr 3, poz. 8).

4 Komisja do opracowania projektu Prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym została powołana na mocy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 września 1967 r. Zarządzenie zostało wydane w momencie, gdy dobiegała końca publiczna dyskusja nad projektem prawa o wykroczeniach, co miało umożliwić uwzględnienie w pracach nad kodyfikacją prawa procesowego rozstrzygnięć podjętych przez Komisję opracowującą projekt materialnego prawa wykroczeń. W.F. Dąbrowski, J. Lewiński, W sprawie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, ZKA 1967, nr 6, s. 9-10.

5 Doc. dr Jerzy Bafia pełnił wówczas funkcję Dyrektora Departamentu Prawno-Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

6 Sąd Najwyższy reprezentował dr Kazimierz Czajkowski.

7 Byli to radca Prokuratora Generalnego mgr Mirosław Kulesza oraz Zastępca Komendanta Głównego MO mgr Stanisław Marczewski.

8 Mgr Lech Kochański, pełniący funkcję Zastępcy Głównego Inspektora Pracy CRZZ.

9 Byli to mgr Jan Staniszewski – Kierownik Urzędu Spraw Wewnętrznych Prezydium WRN w Łodzi, mgr Piotr Kozłowski – radca do spraw kolegium k-a w Urzędzie Spraw Wewnętrznych Prezydium WRN w Katowicach oraz mgr Maria Rutkowska – radca do spraw kolegium k-a w Wydziale Spraw Wewnętrznych Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej Poznań – Grunwald. Nowy projekt prawa o wykroczeniach, ZKA 1967, nr 4, s. 73.

10 Dr Leo Hochberg – Naczelnik Wydziału Prawa Karnego w Departamencie Prawno-Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości oraz mgr Jan Smereczkański – Naczelnik Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW.

się dwaj sekretarze¹¹. Komisji II wyznaczono zadanie opracowania projektu prawa o wykroczeniach w terminie do dnia 10 maja 1967 r.¹²

Przyjmując jako punkt wyjścia projekt prawa o wykroczeniach z 1963 r., dokonano harmonizacji zawartych w nim rozwiązań z projektem nowego kodeksu karnego. Komisja II uwzględniła także zmiany obszarze materialnego prawa wykroczeń, jakie zaszły w okresie od momentu podjęcia w połowie 1963 r. decyzji o wstrzymaniu prac kodyfikacyjnych. Najważniejszą z tych zmian było wejście w życie ustawy o przekazaniu, która w drodze recepcji szeregu rozwiązań obowiązujących na gruncie prawa karnego wyznaczała kierunek dalszego rozwoju prawa wykroczeń Polski Ludowej. Doświadczenia wyniesione z praktyki orzecznictwa k-a wykorzystano przy tworzeniu części szczególnej projektu. Realizując koncepcję kodyfikacji częściowej, zamierzano uwzględnić w projekcie wykroczenia najczęściej rozpatrywane przez kolegia oraz czyny najdotkliwiej godzące w porządek publiczny i bezpieczeństwo. Z góry odrzucono możliwość zamieszczenia w projekcie wszystkich wykroczeń ujętych w obowiązujących aktach prawnych. Przeprowadzenie pełnej kodyfikacji uznano za przedsięwzięcie niecelowe i niezwykle trudne do realizacji. Wiązałaby się z tym konieczność uwzględnienia wszystkich obowiązujących przepisów materialnego prawa wykroczeń w liczbie ponad 1500. Wiele tych przepisów cechowała duża zmienność, której przyczyn upatrywano w niestabilności stanu prawnego w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Poza tym znaczna część przepisów k-a zawartych w ustawach szczególnych była tak ściśle związana z regulacjami materialnego prawa administracyjnego, iż ich wyodrębnienie z całości aktu prawnego było praktycznie niemożliwe¹³.

Prace kodyfikacyjne zamierzono wykorzystać dla częściowego uporządkowania obowiązującego stanu prawnego w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Planowano uchylenie tych pochodzących z okresu międzywojennego przepisów, które utraciły rację bytu w realiach społeczno-politycznych drugiej połowy lat sześćdziesiątych. Zakładano także przeprowadzenie nowelizacji szeregu aktów prawnych sięgających swym rodowodem okresu międzywojennego, tak żeby ich nowe ujęcie odpowiadało obecnym stosunkom. Opracowując projekt, Komisja II czyniła starania, żeby zawarte w nim przepisy były sformułowane w sposób jasny i zrozumiały zarówno dla obywateli, jak też funkcjonariuszy MO i członków kolegiów. W szczególności podkreślano potrzebę dostosowania języka projektu do

11 Członkami – sekretarzami byli mgr Wojciech Tomczyk – asesor sądowy w Departamencie Prawno-Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości oraz mgr Danuta Egierska-Pakuła – starszy radca DSA MSW.

12 Zarządzenie nr 27 Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1967 r. w sprawie powołania Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 24985, s. 2.

13 A. Gubiński, Niektóre zagadnienia kodyfikacji prawa o wykroczeniach, PiP 1968, nr 2, s. 212-213.

poziomu świadomości prawnej zasiadających w składach orzekających kolegów przedstawicieli czynnika społecznego¹⁴.

2. Problemy drugiej fazy prac kodyfikacyjnych

Wznowienie zawieszonych w 1963 r. prac kodyfikacyjnych postawiło przed Komisją II szereg problemów, od sposobu rozstrzygnięcia których zależał kształt podstawowych rozwiązań projektu. Pierwszą z kwestii wymagających zajęcia stanowiska była definicja wykroczenia. Komisja musiała dokonać wyboru pomiędzy opierającą się o wysokość ustawowego zagrożenia definicją formalną a określeniem materialnym, podkreślającym tkwiący w wykroczeniu ładunek społecznego niebezpieczeństwa. Przyjęcie definicji materialnej wiązałoby się z koniecznością zamieszczenia w projekcie sformułowania oddającego materialny charakter wykroczenia. W grę wchodziła możliwość oparcia definicji materialnej wykroczenia na takich kryteriach, jak: społeczne niebezpieczeństwo czynu, społeczna szkodliwość, zachowanie antyspołeczne sprawcy wykroczenia, względnie przyjęcie innego określenia. Wobec planowanego uwzględnienia w projekcie wykroczeń przekazanych opowiadano się za przyjęciem występującego na gruncie prawa karnego kryterium społecznego niebezpieczeństwa czynu. Przy takim wariacie należałoby rozstrzygnąć problem dopuszczalności kwalifikowania jako wykroczeń czynów stanowiących zamachy na mienie o wyższej wartości, lecz cechujących się znikomym stopniem społecznego niebezpieczeństwa¹⁵.

Kolejny problem stanowił konsekwencję oparcia części ogólnej przyszłej kodyfikacji na kierunkowych założeniach projektu kodeksu karnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zmian i modyfikacji wynikających ze specyfiki wykroczeń. Pod uwagę poddano dwa warianty, z których pierwszy wzorem obowiązującego p.o.w. zakładał powoływanie się na odpowiednie artykuły projektu kodeksu karnego. Drugi przewidywał przytoczenie w pełnym brzmieniu stosownych regulacji części ogólnej projektu kodeksu karnego. Rozstrzygnięcia przez Komisję II wymagała także problematyka odpowiedzialności za usiłowanie popełnienia wykroczenia. Rozważano całkowitą rezygnację z karalności tej formy stadialnej lub wyjątkowe ponoszenie odpowiedzialności w przypadkach przewidzianych przez ustawę. Zastanawiano się także nad sposobem zakreslenia granic karalności podżegania i pomocnictwa, proponując uzależnienie odpowiedzialności podżegacza i pomocnika od faktu dokonania wykroczenia¹⁶.

14 D. Egierska-Pakuła, Projekt..., s. 16.

15 Problemy wymagające zajęcia stanowiska w związku z rozpoczęciem prac nad nowym projektem prawa o wykroczeniach. Notatka DSA MSW z marca 1967 r., IPN BU MSW II 24985, s. 4.

16 Tamże.

Komisja II musiała także rozstrzygnąć kwestię zamieszczenia w projekcie pełnego katalogu okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną w oparciu o rozwiązania przewidziane w projekcie kodeksu karnego¹⁷. Z uwagi na specyfikę wykroczeń jako drobnych czynów karalnych opowiadano się za pominięciem przesłanki znikomego społecznego niebezpieczeństwa czynu oraz regulacji dotyczących błędu. Duże znaczenie dla kształtu części ogólnej projektu posiadała kwestia wprowadzenia wzorem projektów z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych podziału kar na zasadnicze i dodatkowe. W przypadku kar zasadniczych największe kontrowersje budziła celowość przeniesienia na grunt prawa wykroczeń karnego kary ograniczenia wolności, którą przewidywał opracowywany przez Komisję Kodyfikacyjną projekt kodeksu karnego¹⁸. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiały negatywne doświadczenia wyniesione z praktyki stosowania kary pracy poprawczej, która z reguły przybierała postać grzywny rozłożonej na raty. W związku z tym poważnie rozważano ograniczenie katalogu kar zasadniczych do aresztu, grzywny i nagany. Podkreślano, iż ewentualne wprowadzenie kary ograniczenia wolności wymagałoby określenia zakresu jej stosowania. W wariancie „powszechnym” kara ta miał dotyczyć wszystkich sprawców wykroczeń, podczas gdy w wariancie „ograniczonym” wyłącznie osoby zatrudnione w uspołecznionych zakładach pracy¹⁹.

W przypadku katalogu kar dodatkowych zastanawiano się nad zamieszczeniem w nim znanych p.o.w. podania orzeczenia do publicznej wiadomości i przepadku narzędzi służących popełnieniu wykroczenia. Rozważano także wprowadzenie nowych kar dodatkowych, w tym orzekałego wobec sprawców wykroczeń drogowych zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Komisja II nie była do końca przekonana o potrzebie wprowadzenia tej kary z uwagi na uprawnienia przysługujące w tym zakresie wydziałom komunikacji prezydiów rad narodowych, w stosunku do których orzeczenia kolegiów posiadały jedynie charakter prejudycjalny. Właściwości kolegiów podlegały sprawy o prowadzenie wszelkiego typu pojazdów w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub innego podobnego środka²⁰. Analogiczny

17 Projekt kodeksu karnego z 1966 r. wydzielał i grupował w osobnym rozdziale okoliczności wyłączające przepięczność czynu zabronionego, zarówno o charakterze przedmiotowym (tzw. kontratypy), jak i okoliczności wiążące się z problematyką winy (błąd i niepoczytalność). Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 40-41.

18 Pod obrady Komisji II poddano karę ograniczenia wolności w wariancie przewidzianym przez projekt kodeksu karnego, który zostanie opublikowany w marcu 1968 r. W projekcie z 1966 r. kara ta występowała pod nazwą „kara pracy poprawczej”.

19 Problemy wymagające zajęcia..., IPN BU MSW II 24985, s. 5.

20 Na mocy art. 24 pkt 12 ustawy z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, który przewidywał sankcję w postaci kary grzywny do 4500 złotych za prowadzenie pojazdów w stanie wskazującym na użycie alkoholu. Na potrzeby praktyki przyjmowano, iż stan ten cechuje zawartość alkoholu we krwi w granicach od 0,2 do 0,5 promila. Omawiany przepis dotyczył wszelkich pojazdów, niezależnie od źródła napędu. Były to zarówno samochody, wozy konne, rowery, jak też maszyny samobieżne, takie jak dźwigi czy koparki o własnym napędzie. H. Gałęcki, Zagadnienie progu nietrzeźwości w ocenie wypadków drogowych, PiZ 1963, nr 15, s. 4.

czyn popełniony przez sprawcę znajdującego się w stanie nietrzeźwości²¹ stanowił występki rozpatrywany przez sąd w trybie postępowania karnego²². Konsekwencją ukarania za wykroczenie było obligatoryjne cofnięcie na mocy decyzji administracyjnej posiadanego przez sprawcę prawa jazdy czasowo lub na stałe²³. Pozbawienie obywatela uprawnień niezbędnych do prowadzenia pojazdów mechanicznych w trybie postępowania administracyjnego spotkało się z krytyczną oceną przedstawicieli doktryny, którzy postulowali nadanie cofnięciu prawa jazdy charakteru kary dodatkowej orzekanej przez kolegium²⁴.

Za wymagający rozstrzygnięcia uznano problem zakresu stosowania instytucji warunkowego zawieszenia kary. W wariantcie węższym warunkowe zawieszenie kary dotyczyłoby wyłącznie aresztu zasadniczego, podczas gdy opcja alternatywna obejmować miała również zastępczą karę aresztu. Pod ocenę członków Komisji II poddano kwestię dalszego rozwinięcia wprowadzonej do u.k.a. w wyniku operacji przekazania instytucji odstąpienia od wymierzania kary. W grę wchodziło stosowanie przez kolegium – w razie odstąpienia od wymierzania kary – przekazania sprawy kierownikowi zakładu pracy, sądowi społecznemu lub organizacji społecznej. Rozważano także wprowadzenie szczególnej postaci odstąpienia od wymierzania kary, jakim miało być przysługujące przewodniczącemu kolegium uprawnienie do skierowania sprawy na drogę postępowania pozakarnego już na etapie otrzymania wniosku o ukaranie²⁵.

Przed przystąpieniem do opracowywania projektu Komisja II miała zająć stanowisko w sprawie recepcji na grunt przyszłej kodyfikacji przepisów u.k.a. regulujących instytucje realnego zbiegu wykroczeń i zbiegu przepisów ustawy. Pod dyskusję planowano poddać również potrzebę wprowadzenia rozwiązań ograniczających podwójną karalność w sytuacji, gdy czyn zawierał znamiona wykroczenia, a zarazem przestępstwa. Za wymagający rozstrzygnięcia uznano problem ewentualnego

- 21 Na potrzeby praktyki jako granicę pomiędzy stanem wskazującym a stanem nietrzeźwości przyjęto stężenie alkoholu we krwi na poziomie 0,5 promila. Ten stopień stężenia alkoholu teoria i praktyka prawa karnego przyjmowała w latach sześćdziesiątych za dolny „próg” stanu nietrzeźwości. L. Falandysz, *Dwa znaczenia pojęcia stanu nietrzeźwości*, PiP 1966, nr 10, s. 520.
- 22 Art. 28 § 1 ustawy antyalkoholowej przewidywał karę aresztu do dwóch lat lub grzywny do 5000 złotych za prowadzenie w stanie nietrzeźwości pojazdu mechanicznego służącego do komunikacji lądowej, wodnej lub powietrznej. Prowadzenie w tym stanie na drodze publicznej innego pojazdu niż mechaniczny podlegało karze aresztu do roku lub grzywny do 5000 złotych. E. Tabako, *Skuteczniej godzić w alkoholizm – celem nowej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r.*, PdKO 1960, nr 1, s. 7.
- 23 J. Jasiński, *Dmuchaj pan w balonik*, ŻW 1963, nr 270, s. 3. Wytyczne Ministra Komunikacji przewidywały, że jeżeli kierowca znajdował się w czasie jazdy po raz pierwszy w stanie wskazującym na użycie alkoholu, to prawo jazdy należało cofnąć na okres od miesiąca do roku, gdy miało to miejsce po raz drugi – od 6 miesięcy do 3 lat, po raz trzeci – od roku do 5 lat, natomiast za czwartym razem pozbawienie prawa jazdy powinno nastąpić na stałe. Wytyczne w sprawie cofania praw jazdy stanowiące załącznik do rozporządzenia Ministra Komunikacji z 23 listopada 1963 r. w sprawie cofania praw jazdy (Mon. Pol., Nr 90, poz. 426).
- 24 S. Waltoś, *Wykonanie kary pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów mechanicznych*, NP 1963, nr 11, s. 1241.
- 25 *Problemy wymagające zajęcia...*, IPN BU MSW II 24985, s. 6-7.

ustanowienia dłuższego niż 6 miesięcy okresu przedawnienia w sprawach o wykroczenia powstałe z dotychczasowych występków²⁶.

Odnosząc się do części szczególnej projektu, podkreślano potrzebę szczegółowego określenia zakresu przedmiotowego przyszłej kodyfikacji. Wzorem projektów z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych miała ona obejmować stany faktyczne wykroczeń najczęściej występujących w praktyce, a przy tym posiadających cechę względnej trwałości. Pierwszy z problemów dotyczył włączenia do projektu całokształtu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego lub ich pozostawienia w przepisach karnych tzw. kodeksu drogowego²⁷. Kolejny wiązał się z pytaniem o celowość objęcia zakresem projektu wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy, gdyż rozstrzyganie tego rodzaju spraw nie leżało w gestii kolegów k-a²⁸.

3. Struktura projektu prawa o wykroczeniach z 1967 r.

Komisja II szybko uporała się z wyznaczonym jej zadaniem, gdyż w niespełna pięć miesięcy od jej powołania ukazał się drukiem liczący 147 artykułów projekt prawa o wykroczeniach²⁹ (projekt z 1967 r.). Projekt utrzymywał dotychczasowy podział przepisów materialnego prawa wykroczeń na część ogólną i szczegółową. Wzorem projektów z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych dokonano samodzielnego uregulowania podstawowych instytucji części ogólnej prawa o wykroczeniach w drodze recepcji stosownych rozwiązań dotyczących przestępstw. Realizując leżące u podstaw drugiej fazy prac kodyfikacyjnych założenie wzajemnej harmonizacji przepisów części ogólnej przyszłego prawa o wykroczeniach z projektem kodeksu karnego, Komisja II nadała przejmowanym instytucjom prawa karnego podobną treść i brzmienie. Konsekwencją takiego posunięcia było powielanie przez projekt w zakresie przejmowanych instytucji zalet i wad projektu kodeksu karnego. Odejście od wyrażonej w p.o.w. techniki powoływania stosownych przepisów części ogólnej kodeksu karnego uzasadniano potrzebą stworzenia regulacji obejmującej całokształt represji karnej w dziedzinie wykroczeń. Podkreślano przy tym trudności natury praktycznej związane z koniecznością uzupełniającego stosowania przepisów kodeksu karnego przez nieposiadających z reguły wykształcenia prawniczego członków składów orzekających kolegów³⁰.

26 Tamże.

27 Terminem tym określano ustawę z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu drogowego na drogach publicznych wraz z wydanym na jej podstawie 1 października 1962 r. rozporządzeniem Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych w sprawie ruchu na drogach publicznych (Dz.U. Nr 61, poz. 295). D. Egierska, E. Szuniewicz, Czytamy kodeks drogowy, ZKA 1963, nr 4-5, s. 34-35.

28 Problemy wymagające zajęcia..., IPN BU MSW II 24985, s. 7.

29 Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1967.

30 M. Siewierski, Nowy projekt prawa o wykroczeniach, PiŻ 1967, nr 22, s. 4.

Z uwagi na specyfikę wykroczeń jako czynów małej wagi na tle cechujących się dużym ładunkiem społecznego niebezpieczeństwa przestępstw Komisja II była przeciwna całkowitej harmonizacji przepisów części ogólnej projektów prawa o wykroczeniach i kodeksu karnego. Przeciwno mechanicznej recepcji rozwiązań prawa karnego przemawiać miał formalny charakter większości wykroczeń, podczas gdy w przypadku przestępstw regułą było występowanie wśród znamion czynu karalnego elementu materialnego w postaci wyrządzenia szkody. Dlatego recypowane instytucje części ogólnej prawa karnego zostały odpowiednio zmodyfikowane z uwzględnieniem charakteru wykroczeń jako czynów karalnych różniących się od przestępstw stopniem społecznego niebezpieczeństwa czynu. Przepisy części ogólnej projektu z 1967 r. dotyczyły dwóch podstawowych grup zagadnień: zasad odpowiedzialności oraz kar grożących w związku z faktem popełnienia wykroczenia³¹.

4. Zasady odpowiedzialności karno-administracyjnej

Kluczowa dla ponoszenia odpowiedzialności k-a definicja wykroczenia została stworzona na podobieństwo przewidzianego w projekcie kodeksu karnego określenia przestępstwa³². Jego twórcy podkreślali znaczenie materialnego ujęcia „dla poznawania przestępstwa nie jako kategorii metafizycznej, lecz jako produktu życia społecznego”. Stąd obok proklamowania zasady *nullum crimen sine lege anteriori* projektowa definicja przestępstwa za konieczny warunek odpowiedzialności karnej przyjmowała kryterium społecznego niebezpieczeństwa czynu³³. Również projekt z 1967 r. za niezbędny warunek pociągnięcia do odpowiedzialności k-a przewidywał popełnienie czynu społecznie niebezpiecznego, zabronionego pod groźbą kary przez obowiązującą ustawę, który jednocześnie nie był przestępstwem³⁴. Wobec zamieszczenia sformułowania o podleganiu odpowiedzialności k-a art. 1 projektu nie operował wprost terminem „wykroczenie”, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia techniki legislacyjnej. W sposób niebudzący wątpliwości twórcy projektu z 1967 r. rozstrzygnęli natomiast sporny problem wzajemnych relacji pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem. Podkreślenie odrębności tych dwóch rodzajów czynów karalnych uzasadniano powszechnie akceptowanym przez opinię społeczną poglądem, iż sprawca wykroczenia nie jest przestępcą³⁵.

31 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 18.

32 W myśl art. 1 projektu kodeksu karnego z 1966 r. „Odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuszcza się czynu społecznie niebezpiecznego, zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

33 Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 32

34 W myśl art. 1 projektu z 1967 r. „Odpowiedzialności karno-administracyjnej podlega ten tylko, kto dopuszcza się czynu społecznie niebezpiecznego, nie będącego przestępstwem, zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

35 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 18.

Przyjmując za podstawę odpowiedzialności k-a winę sprawcy wykroczenia, Komisja II opowiedziała się za utrzymaniem tradycyjnej zasady karalności wykroczeń popełnionych zarówno winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Projekt z 1967 r. przewidywał wprowadzić możliwość popełnienia wykroczenia wyłącznie z winy umyślnej, lecz musiało to być wyraźnie wskazane w jego przepisach szczególnych. Brak takiego zastrzeżenia oznaczał karalność obydwu postaci winy sprawcy wykroczenia. Poza podyktowanym specyfiką wykroczeń szerokim ujęciem winy projekt z 1967 r. modyfikował obowiązujące na gruncie prawa karnego rozwiązania w zakresie tzw. błędu co do prawa. Projekt kodeksu karnego nie brał w zasadzie pod uwagę zachodzącej po stronie sprawcy przestępstwa nieświadomości bezprawności czynu, wychodząc z założenia powszechnej znajomości przepisów prawa karnego przez każdego przeciętnego człowieka³⁶. W przypadku prawa wykroczeń znacznie trudniej było wymagać od przeciętnego obywatela pobieżnej chociażby znajomości rozbudowanej materii prawa k-a. Oprócz aktów prawnych rangi ustawowej była ona zamieszczona w przepisach wydawanych przez organy administracji na podstawie delegacji ustawowej. Stąd podczas rozpraw przed kolegium obwinieni o ich naruszenie tłumaczyli się, iż niedawno wydany przepis porządkowy nie został ogłoszony w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przez wszystkich członków lokalnej społeczności. Sytuacje tego rodzaju miały miejsce głównie na terenach wiejskich, gdzie aparat wykonawczy gromadzkich rad narodowych nie zawsze wywiązywał się z obowiązku należytej popularyzacji przepisów prawa lokalnego. W związku z tym projekt z 1967 r. przyjmował stanowisko kompromisowe, uzależniając odpowiedzialność sprawcy wykroczenia od realnej możliwości zapoznania się z przepisami, które naruszył swoim bezprawnym zachowaniem. Nieznajomość prawa spowodowana niewłaściwą popularyzacją danego aktu prawnego stanowiła przesłankę zachodzącą po stronie sprawcy wykroczenia nieświadomości bezprawności czynu³⁷.

Specyfikę wykroczeń na tle zbrodni i występków Komisja II uwzględniła także na gruncie karalności form stadialnych i zjawiskowych wykroczenia, która miała miejsce tylko w przypadkach wskazanych przez projekt z 1967 r. Wzorem ustawy o przekazaniu przewidziano karalność usiłowania wykroczeń powstałych z przekształcenia dotychczasowych występków z uwagi na ich bliski związek z przestępstwami. Zachodząca w przypadkach wskazanych przez ustawę karalność form zjawiskowych dotyczyła podżegania i pomocnictwa, przy czym niezbędnym warunkiem odpowiedzialności podżegacza i pomocnika było popełnienie przez sprawcę czynu zabronionego. W projekcie z 1967 r. utrzymano zasadę akcesoryj-

36 W myśl art. 27 projektu kodeksu karnego z 1966 r. nieświadomość bezprawności czynu nie wyłączała odpowiedzialności za przestępstwo zawinione umyślnie, jeżeli sprawca mógł jej uniknąć. Jednocześnie w takiej sytuacji przewidziano możliwość skorzystania przez sprawcę przestępstwa umyślnego z instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary. Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 43-44.

37 Informacja dyrektora DSA MSW Z. Orłowskiego o projekcie prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 443.

nego charakteru odpowiedzialności podżegacza lub pomocnika, która zachodziła niezależnie od odpowiedzialności głównego sprawcy. Przepis ustanawiający ograniczoną karalność podżegania nawiązywał do rozwiązań p.o.w. Z kolei karalność pomocnictwa wprowadziła dopiero ustawa o przekazaniu, stąd projekt ograniczał jej zakres do przejętych z tej ustawy wykroczeń przeciwko mieniu³⁸.

W niezmienionym kształcie przejęto z projektu kodeksu karnego instytucje wyłączające odpowiedzialność, którymi były obrona konieczna, stan wyższej konieczności oraz niedorozwój umysłowy i choroba psychicznej sprawcy³⁹. Projekt z 1967 r. traktował niedorozwój umysłowy lub chorobę psychiczną jako przesłanki całkowitej niepoczytalności sprawcy czynu zabronionego. O ile całkowita niepoczytalność wykluczała popełnienie wykroczenia, to poczytalność ograniczona stanowiła jedynie przesłankę fakultatywnego uwolnienia sprawcy wykroczenia od odpowiedzialności. Zakłócenia stanu psychicznego nie miały wpływu na odpowiedzialność k-a, w sytuacji gdy sprawca wykroczenia wprowadził się w stan odurzenia powodujący wyłączenie lub ograniczenie poczytalności, które przewidywał albo mógł przewidzieć⁴⁰.

Wzorem projektu kodeksu karnego Komisja II przyjęła zasadę ponoszenia odpowiedzialności k-a przez osoby, które w momencie popełnienia czynu ukończyły 17 lat⁴¹. Na gruncie szeroko pojmowanego prawa karnego odstąpiono zatem od powszechnie panującego w społeczeństwie przekonania, iż dopiero z chwilą osiągnięcia pełnoletniości człowiek nabywa zdolność w pełni świadomego kierowania swoim postępowaniem i rozpoznawania znaczenia podejmowanych działań. Zagadnienie odpowiedzialności sprawców wykroczeń w wieku poniżej lat 17 twórcy projektu z 1967 r. pozostawili do rozstrzygnięcia komisji powołanej w celu opracowania projektu przepisów o odpowiedzialności karnej nieletnich⁴².

Z problematyką odpowiedzialności k-a związana była kwestia zbiegu czynów karalnych, która na gruncie materialnego prawa wykroczeń przyjmowała dwojaką postać. W przypadku gdy czyn sprawcy wykroczenia wyczerpywał znamiona dwóch albo więcej przepisów ustawy, miał miejsce zbieg przepisów. Z kolei zbieg wykroczeń zachodził w sytuacji, gdy kolegium wymierzało jednocześnie karę za kilka wykroczeń. Komisja II opowiedziała się za uregulowaniem obydwu tych instytucji w oparciu o rozwiązanie u.k.a., gdyż zdały one egzamin w dotychczasowo-

38 M. Siewierski, *Nowe prawo...*, s. 4.

39 Były one regulowane w rozdziale III części ogólnej projektu kodeksu karnego z 1966 r.

40 *Prawo...*, Warszawa 1967, s. 6.

41 Zespół Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej opowiedział się za utrzymaniem dotychczasowej granicy wieku odpowiedzialności karnej na poziomie 17 lat. Zrównanie tej granicy z pełnoletnością (lat 18) było wprawdzie pożądane z punktu widzenia jednolitości systemu prawnego, lecz na gruncie prawa karnego przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawiały względy kryminalno-polityczne. Projekt kodeksu karnego. Część ogólna..., s. 35.

42 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 443.

wej praktyce orzecznictwa kolegiów. Podobnie postąpiono w przypadku zbiegu wykroczenia z przestępstwem, nawiązując do obowiązującej na gruncie u.k.a. zasady podwójnej karalności. W myśl tej zasady wykroczenie podlegało rozpatrzeniu przez kolegium, podczas gdy sprawę o przestępstwo rozstrzygał sąd. Za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań przemawiały negatywne doświadczenia związane z rozpatrywaniem przez sądy spraw o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego, które jednocześnie wyczerpywały znamiona wykroczenia. W sytuacji gdy brak skargi osoby pokrzywdzonej wykluczał możliwość wszczęcia postępowania karnego, sprawca nie ponosił konsekwencji w związku z faktem popełnienia przestępstwa. Nie pozostawał jednak całkowicie bezkarny, gdyż podlegał odpowiedzialności za wykroczenie w trybie k-a⁴³. Zagadnienie wykonawstwa kar orzeczonych przez kolegium i sąd Komisja II również rozstrzygnęła w oparciu rozwiązania u.k.a. Projekt z 1967 r. rozszerzał zakres ich stosowania na przypadek równoczesnego orzeczenia kary grzywny. Według postanowień projektu kara aresztu lub grzywny orzeczona przez kolegium nie podlegała wykonaniu, zaś w razie jej uprzedniego wykonania zaliczano ją na poczet kary wymierzonej za przestępstwo⁴⁴.

5. Katalog kar zasadniczych

Na tle obowiązujących rozwiązań zaletą projektu z 1967 r. był wyraźny podział kar na zasadnicze i dodatkowe oraz szczegółowe wyliczenie kar w formie katalogu. Podział kar nie miał sztywnego charakteru, na co wskazywała możliwość orzekania jedynie kar dodatkowych w razie odstąpienia przez kolegium od wymierzenia kary zasadniczej. W intencji twórców projektu z 1967 r. katalog kar miał stworzyć warunki do właściwego doboru środków represji celem skutecznego karania sprawców wykroczeń⁴⁵. Dlatego oprócz tradycyjnych kar zasadniczych w postaci aresztu i grzywny uwzględniono w nim karę nagany, której stosowanie na gruncie obowiązującej u.k.a. ograniczało się do przypadków nadzwyczajnego złagodzenia kary. Projekt rozszerzył zakres stosowania kary aresztu zasadniczego, rezygnując z przewidzianego na gruncie u.k.a. enumeratywnego wyliczenia wykroczeń zagrożonych tą najsurowszą z kar orzekanych przez kolegia. Odebranie karze aresztu zasadniczego wyjątkowego charakteru argumentowano wzrostem poziomu orzecznictwa kolegiów odnotowanym po wejściu w życie ustawy o przekazaniu⁴⁶.

Utrzymując górny pułap kary aresztu na dotychczasowym poziomie 3 miesięcy, projekt podnosił dolną granicę tej kary z jednego dnia do jednego tygodnia. Komisji II wychodziła bowiem z założenia o niskiej skuteczności krótkoterminowych

43 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 20.

44 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 443.

45 Prawo..., Warszawa 1967, s. 7.

46 Informacja o występach przekazanych..., AAN Min. Spr. 5/2, s. 46.

kar izolacyjnych jako instrumentu polityki penitencjarnej. Wzorem ustawy o przekazaniu projekt z 1967 r. formułował zasadę wyjątkowego stosowania kary aresztu zasadniczego w oparciu o takie przesłanki, jak: waga popełnionego czynu, demoralizacja sprawcy lub zasługujący na szczególne potępienie sposób działania. Projekt nie zawierał wykroczeń zagrożonych wyłącznie aresztem, aczkolwiek występował on alternatywnie z grzywną (sporadycznie z naganą) w sankcjach szeregu przepisów części szczególnej. Możliwość orzeczenia kary aresztu w maksymalnym wymiarze do 3 miesięcy przewidziano w przypadku wykroczeń o największym ładunku społecznego niebezpieczeństwa. Zaliczano do nich czyny przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, bezpieczeństwu osób lub mienia, bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, przeciwko mieniu oraz godzące w interesy konsumentów. Ponadto surowa kara aresztu występowała w sankcji przepisu penalizującego publiczne przejawy prostytucji oraz skłanianie nieletniego do żebrania⁴⁷.

Zajmująca czołowe miejsce w systemie środków karnych projektu grzywna miała charakter zarówno kary samoistnej, jak też kary występującej alternatywnie z aresztem lub naganą. Górna granica kary grzywny została podniesiona do 5000 złotych, przy jednoczesnym obniżeniu dolnego progu tej kary do 10 złotych. Zabieg ten miał na celu zrównanie minimalnej wysokości kar orzekanych przez kolegia z grzywnami nakładanymi w trybie postępowania mandatowego⁴⁸. Utrzymując zasadę orzekania tylko jednej kary zasadniczej, projekt z 1967 r. wyjątkowo dopuszczał wymierzanie grzywny obok aresztu. Miało to miejsce w sytuacji, gdy wykroczenie zostało popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Zabezpieczeniu ściągalności orzeczonej grzywny służyła instytucja zastępczej kary aresztu, której możliwość orzeczenia przewidziano także na etapie wykonywania kary grzywny. Zamiana znajdującej się na etapie postępowania wykonawczego kary grzywny na areszt zastępczy była możliwa wówczas, gdy zdaniem kolegium przemawiały za tym okoliczności ujawnione po uprawomocnieniu się orzeczenia. Jako zasadę przyjęto orzekanie zastępczej kary aresztu w maksymalnej wysokości dwóch miesięcy, podczas gdy u.k.a. ustanawiała górny pułap tej kary na poziomie trzech miesięcy. Możliwość orzeczenia aresztu zastępczego w takim wymiarze dopuszczono jedynie w przypadku wykroczeń zagrożonych aresztem zasadniczym do trzech miesięcy. Korzystniej z punktu widzenia osoby odbywającej zastępczą karę aresztu przedstawiał się projektowy przelicznik pomiędzy liczbą dni aresztu a kwotą nieuiszczonej w terminie grzywny. Rozwiązanie to miało stworzyć warunki dla orzekania znacznie krótszych kar aresztu zastępczego⁴⁹.

47 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 37.

48 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 441-442.

49 O ile według u.k.a. jeden dzień pobytu w areszcie odpowiadał kwocie od 20 do 40 złotych, to projekt z 1967 r. ustalał ten przelicznik w granicach od 20 do 100 złotych. D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 24.

W wyniku wyczerpującej dyskusji Komisja II zrezygnowała z zamieszczenia w projekcie kary ograniczenia wolności⁵⁰, którą w wymiarze od 3 miesięcy do dwóch lat przewidywał projekt kodeksu karnego⁵¹.

Zdaniem większości członków Komisji II kara ograniczenia wolności orzekana przez kolegia w maksymalnym wymiarze 3 miesięcy byłaby nieefektywna z uwagi na krótki okres wykonywania pracy. Operowano także argumentem w postaci „nie-współmiernie dużych trudności wykonania” stosunkowo krótkich kar ograniczenia wolności orzekanych wobec sprawców wykroczeń. Twierdzono, iż osiągnięte efekty wychowawcze byłyby niewspółmierne do nakładu pracy aparatu prezydiów rad narodowych w zakresie nadzorowania przebiegu kary⁵². Istotny wpływ na stanowisko Komisji II wywarły negatywne doświadczenia wyniesione z praktyki stosowania kary pracy poprawczej, która zupełnie nie zdała egzaminu w przypadku sprawców wykroczeń nieposiadających stałego zatrudnienia⁵³.

6. Kary dodatkowe

Obok dotychczas stosowanych na mocy u.k.a. przepadku przedmiotów i podania orzeczenia do publicznej wiadomości katalog kar dodatkowych projektu z 1967 r. przewidywał nowe kary dodatkowe. Pierwszą z nich był zakaz prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności związanych ze szczególnym zezwoleniem w okresie od 3 miesięcy do roku. Kolejną nowość stanowiła wymierzana na okres od 3 miesięcy do dwóch lat kara zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Projekt z 1967 r. dopuszczał także możliwość orzeczenia innych kar dodatkowych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawach szczególnych. Wagę kar dodatkowych podkreślała możliwość ich samoistnego orzekania, która nie wchodziła w rachubę jedynie w przypadku podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości. Kara dodatkowa przepadku rzeczy mogła być stosowana nawet w sytuacji, gdy zachodziła okoliczność wyłączająca ukaranie sprawcy.

50 Postulaty wprowadzenia kary ograniczenia w takiej postaci wysuwano na łamach prasy prawniczej podczas toczącej się na początku lat sześćdziesiątych dyskusji na temat sposobów zwalczania drobnej przestępczości. K. Jankowski, *Drobna przestępczość. Problem kodyfikacyjny*, PiŻ 1963, nr 20, s. 2.

51 Istota tej kary polegała na obowiązku wykonywania pracy wskazanej przez organ orzekający, połączonym z pozbawieniem możliwości zmiany miejsca stałego pobytu bez zgody tego organu. Ponadto z karą ograniczenia wolności wiązała się dolegliwość w postaci pozbawienia ukaranego prawa piastowania funkcji w organizacjach społecznych oraz ciążyący na nim obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu kary. Obowiązek wykonywania pracy wskazanej przez organ orzekający przybierał w pierwszej kolejności formę nieodpłatnej pracy na cele publiczne wykonywanej pod dozorem poza zwykłymi zajęciami zarobkowymi sprawcy przestępstwa. Drugi wariant zakładał potrącanie na poczet kary ograniczenia wolności części wynagrodzenia otrzymywanego przez sprawcę zatrudnionego w uspołecznionym zakładzie pracy. Osoby niepracujące mogły zostać skierowane do takiego zakładu pracy celem odbycia w ten sposób kary. J. Śliwowski, *Kara ograniczenia wolności*, GSIP 1968, nr 11, s. 1.

52 *Prawo...*, Warszawa 1967, s. 8.

53 Przeciwno przywróceniu kary pracy poprawczej opowiedział się Wydział Administracyjny KC PZPR podczas posiedzenia w dniu 30 września 1966 r. Posiedzenie było poświęcone omówieniu wniosków dotyczących realizacji niektórych zagadnień polityki kryminalnej. AAN KC PZPR LI /61, s. 21-23.

Rozwiązanie to było od dawna sugerowane przez praktykę orzecznictwa k-a, która podkreślała potrzebę jego wprowadzenia z uwagi na krótkie terminy przedawnienia orzekania⁵⁴.

Wprowadzenie zakazu prowadzenia określonej działalności uzasadniano praktyczną przydatnością tej kary dodatkowej jako narzędzia służącego zwalczaniu procederu samowoli budowlanej. Jego rozwojowi nie były w stanie skutecznie przeciwdziałać kary wymierzone w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁵⁵ przez wydziały budownictwa i architektury prezydów rad narodowych. Z kolei u podstaw zamieszczenia w katalogu kar dodatkowych zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych leżały względy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Gwałtowny rozwój motoryzacji w okresie gomułkowskim przyniósł efekt uboczny w postaci plagi „piractwa drogowego”, które zostało podniesione przez czynniki oficjalne do rangi poważnego problemu społecznego. Najbardziej niebezpiecznym przejawem „piractwa drogowego” było łamanie przepisów drogowych przez pijanych kierowców⁵⁶. Dlatego projekt z 1967 r. oddawał pod osąd uczestników planowanej dyskusji środowiskowej kwestię fakultatywnego bądź obowiązkowego orzekania kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych zarówno wobec sprawców kierujących pojazdami w stanie wskazującym na użycie alkoholu, jak też w stanie nietrzeźwości⁵⁷. W przypadku takich wykroczeń jak stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego wskutek niezachowania należytej ostrożności oraz nieudzielenie pomocy ofiarom wypadku drogowego przewidziano fakultatywne orzekanie kary zakazu. Z wprowadzeniem nowej kary dodatkowej twórcy projektu z 1967 r. wiązali duże nadzieje w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z punktu widzenia kierowców kara zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych była znacznie bardziej dolegliwa niż za grożące za wykroczenia drogowe kary zasadnicze aresztu i grzywny⁵⁸.

Oprócz kar dodatkowych projekt z 1967 r. przewidywał orzekanie przez kolegia nawiązki w wypadkach przewidzianych przez ustawę. Komisja II traktowała nawiązkę jako dodatkową dolegliwość natury majątkowej, która była wymierzona w sprawców określonych wykroczeń przeciwko mieniu oraz osoby dopuszczające

54 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 23.

55 Postępowanie to było prowadzone na podstawie dekretu z dnia 28 stycznia 1947 r. o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych (Dz.U. Nr 21, poz. 84). Z dniem 1 stycznia 1967 r. dekret ten zostanie uchylony przez obowiązującą po dzień dzisiejszy ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24, poz. 151).

56 Wydana w 1969 r. broszura poświęcona roli przepisów prawnych w zwalczaniu plagi społecznej alkoholizmu podkreślała, iż „największe niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego stanowi alkoholizm uczestników ruchu drogowego”. M. Kulczycki, J. Zduńczyk, Prawo przeciw alkoholizmowi, Warszawa 1968, s. 87.

57 Wobec pominięcia w projekcie kodeksu karnego stanu faktycznego polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości, art. 78 projektu z 1967 r. dotyczył również przypadków, które dotychczas kwalifikowano jako występki prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości. D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 22-23.

58 Tamże, s. 23.

się szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego. Mianem rozwiązania o charakterze wychowawczym określono przyznanie kolegium prawa orzeczenia nawiązki w wysokości do 1000 złotych na rzecz osoby pokrzywdzonej wykroczeniem o charakterze chuligańskim⁵⁹.

7. Zasady wymiaru kary

Kierując się założeniem indywidualizacji orzekanych kar, Komisja II ukształtowała system kar zasadniczych i dodatkowych projektu w sposób umożliwiający prowadzenie przez kolegia elastycznej polityki karnej. Sprawcy najpoważniejszych wykroczeń mieli spotkać się z surową represją w postaci kar aresztu, wysokich grzywien. Dolegliwość tych kar pogłębiała możliwość orzekania zakazu prowadzenia określonej działalności, czy też zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Z kolei łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń o niewielkim ciężarze gatunkowym sprzyjać miało stosowanie w szerokim zakresie środka o charakterze moralno-wychowawczym w postaci kary nagany⁶⁰. Jako krok naprzód w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym należy ocenić zamieszczenie w projekcie z 1967 r. dyrektyw określających zasady wymierzania kar za wykroczenia. Przewidując wymierzanie kar przez organ orzekający według swojego uznania, projekt wprowadzał wymóg uwzględnienia celów ogólnoprewencyjnych, jak też wychowawczego oddziaływania orzeczonej kary na osobę ukaranego. Położenie przez Komisję II szczególnego nacisku na indywidualizację polityki karnej w sprawach o wykroczenia skutkowało zamieszczeniem w projekcie przesłanek, które organy orzekające powinny brać pod uwagę przy wymierzaniu kar. Projekt nakazywał brać pod uwagę takie czynniki, jak: stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu, stopień winy, pobudki i sposób działania oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy. Istotne znaczenie posiadał przy tym dotychczasowy sposób życia sprawcy i jego zachowanie po popełnieniu wykroczenia. Z punktu widzenia członków sądów orzekających szczególnie pomocnym rozwiązaniem było zamieszczenie w projekcie przykładowego katalogu okoliczności łagodzących i obciążających. Wśród okoliczności łagodzących znalazły się m.in. ciężka sytuacja życiowa i materialna sprawcy, zasługujące na szczególne uwzględnienie pobudki działania oraz przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw swojego czynu⁶¹.

Najważniejszą z przesłanek wpływających na zaostrenie kary było popełnienie wykroczenia o charakterze chuligańskim lub pod wpływem alkoholu. Obok zaostrenia kary sprawcy wykroczeń chuligańskich musieli liczyć się z innymi ne-

59 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 442.

60 Tamże, s. 440.

61 Ponadto art. 27 § 3 projektu z 1967 r. traktował jako okoliczność łagodzącą popełnienie wykroczenia pod wpływem silnego wzburzenia oraz prowadzenie przed popełnieniem wykroczenia nienaganego życia i wyróżniania się spełnianiem obowiązków, zwłaszcza w zakresie pracy.

gatywnymi konsekwencjami swojego zachowania przewidzianymi przez projekt. Były nimi: możliwość orzeczenia nawiązki na rzecz pokrzywdzonego wykroczeniem chuligańskim, zakaz wymierzania nagany oraz wyłączenie stosowania warunkowego zawieszenia kary aresztu. Kolejną szczególnie dolegliwą dla ukarane- go okoliczność obciążającą stanowiło popełnienie wykroczenia z chęci osiągnięcia korzyści majątkowej, gdyż w takiej sytuacji projekt dopuszczał orzeczenie grzywny obok kary aresztu zasadniczego⁶². W grupie przesłanek wpływających na zaostre- nie kary projekt z 1967 r. uwzględniał fakt prowadzenia przez sprawcę wykroczenia „próżniaczego trybu życia”⁶³, aczkolwiek nie zawierał definicji tej nowej na grun- cie prawa wykroczeń okoliczności obciążającej⁶⁴. Jej wprowadzenie należy powią- zać z podjętą przez władze gomułkowskie kampanią na rzecz szczególnego potę- pienia wszelkich przejawów „pasożytnictwa społecznego”, które przedstawiano jako podstawową przyczynę rozwoju plagi chuligaństwa. Liczbę osób prowadzących pa- sożytniczy tryb życia szacowano na ponad 50 tysięcy, przy czym połowa z nich była kilkakrotnie karana za różnego rodzaju przestępstwa i wykroczenia⁶⁵.

8. Instytucje służące indywidualizacji orzecznictwa

Rozwiązaniem wprowadzonym z myślą o szczególnym traktowaniu spraw- ców wykroczeń o znikomym stopniu społecznego niebezpieczeństwa była przeję- ta z ustawy o przekazaniu instytucja odstąpienia od wymierzenia kary. Jej zamiesz- czenie w projekcie z 1967 r. miało stworzyć warunki dla stosowania przez kolegia środków oddziaływania wychowawczego w sytuacji, gdy wymierzenie kary nawet w najniższej wysokości nie byłoby celowe. Podstawą rezygnacji z ukarania było to- warzyszące organowi orzekającemu przekonanie, iż pomimo braku kary sprawca nie popełni nowego wykroczenia. Pozytywne rokowania dotyczące sprawcy miały opie-

62 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 27.

63 Pozostałymi przesłankami wpływającymi na zaostrezenie kary były: działanie w celu zasługującym na szczegól- ne potępienie, fakt uprzedniej karalności za podobne wykroczenie, popełnienie wykroczenia na szkodę osoby, której sprawca powinien okazać szczególne względy albo wspólnie z nieletnim.

64 Definicję tego terminu zawierał pochodzący z 1970 r. projekt ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu przejawów pasożytniczego trybu życia. Według art. 1 projektu pasożytnictwa społecznego dopuszczali się osoby pełno- letnie, „które będąc zdolne do pracy, uporczywie uchylają się od wykonywania pracy społecznie użytecznej lub od pobierania nauki i postępują w sposób społecznie naganny lub czerpią korzyści z postępowania sprzecz- nego z zasadami współżycia społecznego”. Pod pojęciem czerpania zysków ze społecznie nagannego po- stępowania rozumiano „zajmowanie się grami hazardowymi, uprawianie włóczęgostwa lub żebractwa albo uprawianie handlu bez posiadania odpowiedniego zezwolenia”. Uzasadnienie projektu ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu pasożytniczego trybu życia, IPN BU MSW II 540, s. 316.

65 Wśród osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia” wyróżniano dwie podstawowe grupy. Pierwszą stanowiły osoby nigdzie niepracujące i czerpiące środki utrzymania z działalności przestępczej, takiej jak handel walutą, przemyt, spekulacja, sutenerstwo, oszustwo. Do drugiej grupy zaliczono ludzi w pełni sił produkcyjnych, upo- rczywie uchylających się od podjęcia pracy oraz utrzymujących się kosztem swoich rodzin, które znajdowa- ły się najczęściej w trudnej sytuacji materialnej. Ponadto pewien odsetek ludzi zdolnych do pracy, lecz nigdzie niepracujących, czerpał środki utrzymania z prostytucji, żebractwa i „tym podobnych źródeł wywołujących sprzeciw społeczny, choć niebędących formalnie przestępstwem”. Uzasadnienie projektu ustawy o zapobiega- niu i zwalczaniu pasożytnictwa społecznego w redakcji z dnia 3 lutego 1971 r., IPN BU MSW II 540, s. 370.

rać się o dwie grupy przesłanek. Pierwsza grupa przesłanek leżących u podstaw odstąpienia od wymierzania kary dotyczyła charakteru i okoliczności czynu, zaś druga była związana z osobowością sprawcy i jego dotychczasowym życiem. Sprawcy, którzy skorzystali z dobrodziejstwa nowej instytucji, mogli być obciążeni obowiązkiem przywrócenia naruszonego porządku prawnego lub wyrównania wyrządzonej szkody. Pomimo wyrażanych przez członków Komisji II obaw co do praktycznej kontroli wykonania nałożonych przez kolegium obowiązków przeważało przekonanie o wartości wychowawczej podjętego przez obwinionego zobowiązania⁶⁶.

Towarzyszące twórcom projektu z 1967 r. założenie odmiennego traktowania sprawców błahych naruszeń prawa znalazło swój wyraz w znacznie szerszym niż w przypadku u.k.a. ujęciu instytucji środków oddziaływania wychowawczego. Projekt upoważnił przewodniczącego kolegium do rezygnacji z wszczęcia postępowania na rzecz przekazania sprawy do rozstrzygnięcia kierownikowi zakładu pracy, w którym sprawca był zatrudniony, sądowi społecznemu lub organizacji społecznej. Przekazując sprawę, przewodniczący kolegium wnioskował o zastosowanie wobec sprawcy środków przewidzianych w regulaminie pracy, w postępowaniu dyscyplinarnym lub innych środków oddziaływania wychowawczego. Przesłanką przekazania było przekonanie, iż zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego w zupełności wystarczy do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Z tych samych względów przewodniczący kolegium mógł zaniechać wszczęcia postępowania, jeżeli wobec sprawcy zastosowano już środek oddziaływania wychowawczego⁶⁷.

Projekt zawierał także rozwiązania umożliwiające kolegium prowadzenie elastycznej polityki represyjnej w sytuacji, gdy orzeczenie przewidzianej za dane wykroczenia kary łączyłoby się z wyrządzeniem sprawcy nadmiernej dolegliwości. Były nimi: nadzwyczajne złagodzenie kary oraz warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu zasadniczego. Pierwsza z tych instytucji miała zastosowanie w przypadku, gdy zdaniem organu orzekającego nawet najniższa kara grożąca za dane wykroczenie byłaby niewspółmiernie surowa ze względu na charakter i okoliczności czynu lub osobowość sprawcy. Istota nadzwyczajnego złagodzenia kary polegała na wymierzeniu kary grzywny poniżej dolnej granicy zagrożenia ustawowego lub orzeczeniu nagany w miejsce przewidzianej w ustawie grzywny. Z kolei przejęta z ustawy o przekazaniu instytucja warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu zasadniczego pozwalała sprawcy wykroczenia o dużym ciężarze gatunkowym uniknąć pobytu w zakładzie karnym⁶⁸. Korzystający z dobrodziejstwa tej in-

66 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 440-444.

67 Tamże, s. 440.

68 Wzorem znówelizowanej ustawą o przekazaniu u.k.a. w grupie przesłanek warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu zasadniczego art. 23 projektu z 1967 r. przewidywał okoliczności towarzyszące popełnieniu wykroczenia, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz jego zachowanie po popełnieniu wykroczenia.

stytucji sprawca nie mógł popełnić kolejnego podobnego wykroczenia w okresie próby, który wynosił od sześciu miesięcy do roku. Ponadto ciążył na nim obowiązek wyrównania szkody, jaką w wyniku popełnienia wykroczenia wyrządził w mie-
niu społecznym. Ponieważ za podstawę warunkowego zawieszenia kary aresztu przyjęto pozytywną prognozę indywidualną dotyczącą osoby sprawcy, stąd projekt z góry wykluczał możliwość stosowania tej instytucji wobec osób dopuszczających się wykroczeń o charakterze chuligańskim. Uzasadniając wprowadzenie tego zaka-
zu, twórcy projektu wskazywali na duże natężenie złej woli sprawców wykroczeń chuligańskich oraz ich lekceważący stosunek do obowiązującego porządku praw-
nego. Drugą przesłanką wykluczającą warunkowe zawieszenie wykonania kary była recydywa, która wzorem ustawy o przekazaniu polegała na powrocie w przecią-
gu dwóch lat do podobnego przestępstwa lub wykroczenia. Jeżeli recydywa miała miejsce w okresie próby, to wobec faktu popełnienia przez ukaranego podobnego przestępstwa lub wykroczenia organ orzekający obligatoryjnie zarządzał wykona-
nie zawieszanej kary. Jego uznaniu pozostawiono podjęcie takiej decyzji w sytuacji, gdy popełnione w okresie próby wykroczenie lub przestępstwo było innego rodzaju niż czyn ukarany aresztem zasadniczym⁶⁹.

Podczas prac nad projektem rozważano wprowadzenie warunkowego zawie-
szenia wykonania kary grzywny, lecz propozycja ta nie zyskała uznania Komisji II z uwagi na praktyczną niemożność kontrolowania zachowania sprawcy w okresie próby. Wskazywano także na negatywny odbiór społeczny warunkowego zawiesze-
nia wykonania kar grzywny, które w oczach opinii społecznej mogłoby uchodzić za całkowite uwolnienie od kary⁷⁰.

9. Struktura części szczególnej projektu

Wobec przyjęcia założenia kodyfikacji częściowej Komisja II rozpoczęła prace nad częścią szczególną od przeglądu obowiązujących przepisów materialnego pra-
wa wykroczeń.

Wybór stanów faktycznych wykroczeń, które miały zostać zamieszczone w przyszłej kodyfikacji, przeprowadzono w oparciu o dwa kryteria. Pierwsze za-
kładało objęcie zakresem projektu czynów powszechnie występujących w prakty-
ce orzecznictwa k-a. Drugie kryterium miało charakter eliminacyjny, gdyż zakła-
dało pozostawienie poza ramami części szczególnej stanów faktycznych wykroczeń
cechujących się dużą zmiennością. Zdaniem Komisji II przyjęcie takich kryteriów
doboru wykroczeń miało przyczynić się do stworzenia „aktu prawnego objętościo-
wego niezbyt dużego, grupującego najczęściej występujące wykroczenia”, a tym sa-

69 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 28.

70 Tamże, s. 29.

mym szczególnie pomocnego w codziennej pracy organów ścigania i kolegiów. W związku z tym projekt z 1967 r. pomijał dziedziny o charakterze specjalistycznym oraz przepisy rzadko stosowane w praktyce orzecznictwa kolegiów. Poza zakresem przyszłej kodyfikacji pozostawiono wykroczenia przeciwko przepisom prawa pracy, gdyż zdaniem Komisji II powinny one zostać uwzględnione w przyszłym kodeksie pracy. Twórcy projektu z 1967 r. rezygnowali z wyodrębnienia przepisów karnych ściśle powiązanych z całokształtem regulacji ustaw z dziedziny prawa administracyjnego, gdyż tego rodzaju zabieg wiązałby się z koniecznością zamieszczenia w części szczególnej dyspozycji o charakterze blankietowym.

Stworzona w oparciu o powyższe założenia część szczególna projektu z 1967 r. prezentowała się dosyć skromnie na tle ogółu wykroczeń przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie. Jednakże według będących w posiadaniu Komisji II szacunkowych danych zgrupowane w projekcie wykroczenia obejmowały około 90% spraw rozpatrywanych przez kolegia oraz karanych w trybie postępowania mandatowego. Podczas prac nad częścią szczególną „wzięto też pod uwagę perspektywy rozwojowe niektórych dziedzin życia publicznego, administracji państwowej i rozbudowy gospodarczej kraju, jak i „żywołność” poszczególnych norm”⁷¹. W porównaniu z układem części szczególnej obowiązującego p.o.w. projekt z 1967 r. przyjmował nowy podział wykroczeń. Zamiast w 5 zostały one zgrupowane w 12 rozdziałach, które zostały wyodrębnione w oparciu o kryterium przedmiotu ochrony prawnej. Twórcy projektu kierowali się założeniem, „aby wykroczenia przeciw określonym dobrom zostały zgrupowane według swej jednorodności oraz by tytuł rozdziału pozwalał zorientować się co do jego treści”⁷². Przewidziane w p.o.w. wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu zostały zgrupowane w trzech rozdziałach projektu z 1967 r. Tradycyjnie na pierwszym miejscu umieszczono rozdział chroniący porządek i spokój publiczny. Kolejne dwa rozdziały dotyczyły wykroczeń przeciwko organom państwowym i instytucjom oraz czynów naruszających obyczajność publiczną. Oprócz zamieszczenia w trzech pierwszych rozdziałach projektu z 1967 r. wykroczeń znanych p.o.w. wprowadzono do nich szereg stanów faktycznych przejętych z ustaw o charakterze szczególnym wobec przedwojennej kodyfikacji. Na jej tle projekt zawierał cztery nowe rozdziały, z których największe znaczenie z punktu widzenia praktyki orzecznictwa k-a przypisywano rozdziałowi grupującemu wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji⁷³. Spośród 12 rozdziałów części szczególnej projektu z 1967 r. do systematyki obowiązującego p.o.w. nawiązywały zaledwie cztery, aczkolwiek tytuły

71 Prawo..., Warszawa 1967, s. 9.

72 Tamże, s. 11.

73 Pozostałe nowe na tle p.o.w. rozdziały dotyczyły wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego, przeciwko interesom konsumentów, przeciwko obowiązkowi ewidencji oraz wykroczeń z zakresu szkocnictwa leśnego, polnego i ogrodowego.

tych rozdziałów oraz ich zawartość uległy znaczącej modyfikacji w kierunku dopasowania do obowiązujących wymagań⁷⁴.

10. Wykroczenia przejęte z ustaw szczególnych

Oprócz recepcji przepisów obowiązującego p.o.w. do części szczególnej projektu z 1967 r. wprowadzono stany faktyczne wykroczeń poddanych orzecznictwu k-a na mocy ustawy o przekazaniu. Utrzymano wyrażoną w tej ustawie zasadę kwalifikowania drobnych czynów karalnych jako występków w przypadku recydywy, czyli powtórnego popełnienia czynu tego samego rodzaju lub z tych samych pobudek w określonym czasie⁷⁵. Powołując się na pozytywną ocenę zaledwie kilkumiesięcznej praktyki stosowania ustawy o przekazaniu, twórcy projektu z 1967 r. poddali właściwości kolegów kolejne dotychczasowe występkę. Rangę wykroczenia zyskały: nieopuszczenie zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwej władzy⁷⁶, niszczenie znaków umieszczonych przez organ władzy lub administracji publicznej⁷⁷, znęcanie się nad zwierzętami⁷⁸, prowadzenie działalności gospodarczej bez zezwolenia⁷⁹ oraz przywłaszczenie lub uszkodzenie rzeczy o wartości niematerialnej należącej do innej osoby⁸⁰. Wobec pominięcia w projekcie kodeksu karnego stanu faktycznego polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości⁸¹ projekt z 1967 r. traktował tego rodzaju czyn jako wykroczenia⁸². Prze-

74 Były to rozdziały projektu dotyczące wykroczeń przeciw osobie, przeciw zdrowiu, przeciwko mieniu oraz przeciw bezpieczeństwu osób lub mienia (w p.o.w. tytuł tego rozdziału był skromniejszy i brzmiał „wykroczenia przeciw bezpieczeństwu”).

75 Stanowił o tym art. 118 projektu z 1967 r.

76 Był to przewidziany w art. 162 kk. występki, za który groziła kara aresztu do roku. Jako wykroczenie ujęte w art. 40 projektu czyn ten był zagrożony karami aresztu lub grzywny w maksymalnej wysokości.

77 W myśl art. 139 kk. czyn ten stanowił występki, za który były przewidziane kary aresztu do roku lub grzywny. Jako wykroczenie z art. 59 projektu był zagrożony karą aresztu, grzywny lub nagany. Zestawienie dalszych drobnych przestępstw przekazanych jako wykroczenia do orzecznictwa karno-administracyjnego objętych projektem prawa o wykroczeniach. IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 425.

78 Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 36, poz. 332) czyn ten stanowił występki zagrożony karą aresztu do 6 tygodni lub karą grzywny do 3 tysięcy, albo łącznie obydwojema tymi karami. Po przekształceniu w wykroczenie został opatrzony sankcją w postaci aresztu do miesiąca, grzywny do 2000 złotych lub nagany.

79 Był to występki z art. 11 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych innych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej. Przewidziana kara – areszt do 2 lat lub grzywna albo te dwie kary łącznie. Sąd mógł także orzec przepadek przedmiotu przestępstwa. Dotychczas na mocy ustawy o przekazaniu orzecznictwu kolegom podlegały jedynie przypadki mniejszej wagi. Przewidziane przez projekt z 1967 r. wykroczenie było zagrożone aresztem lub grzywną. W grę wchodziła także możliwość orzeczenia kary dodatkowej przypadku przedmiotów.

80 Był to występki z art. 172 kk., za który była przewidziana kara aresztu do lat 2 lub grzywna. Po przekształceniu w wykroczenie z art. 114 projektu czyn ten był zagrożony karą grzywny.

81 Projekt kk. z 1968 r. w art. 151 penalizował naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym przez sprawcę prowadzącego pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości, jeżeli skutkiem naruszenia zasad bezpieczeństwa ruchu była śmierć, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia innej osoby, albo poważna szkoda w mieniu. Z kolei w myśl art. 153 odpowiedzialności karnej podlegały także osoby pełniące w stanie nietrzeźwości czynności związane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu pojazdów. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 136-137.

82 Zestawienie dalszych..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 426.

widziany w projekcie stan faktyczny prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu obejmował zarówno dotychczasowe wykroczenie, jak też występku popełniony przez sprawcę znajdującego się w stanie nietrzeźwości⁸³.

W przypadku tzw. wykroczeń spekulacyjnych⁸⁴ zrezygnowano z kryterium wartości przedmiotu wykroczenia, którego przekroczenie na gruncie ustawy o przekazaniu skutkowało kwalifikowaniem czynu jako występk. Według projektu z 1967 r. przewidziane w nim czyny o charakterze spekulacyjnym zawsze stanowiły wykroczenia podlegające właściwości kolegiów. Ponadto projekt nadawał rangę wykroczenia znanemu ustawie antyspekulacyjnej występku nabywania biletów wstępu na widowiska i imprezy w celu ich dalszej odsprzedaży z zyskiem⁸⁵. Komisja II nie potrafiła zająć jednolitego stanowiska w sprawie częściowej depenalizacji kolejnego występk o charakterze spekulacyjnym, którym było ukrywanie przed nabywcą towarów przeznaczonych do sprzedaży w przedsiębiorstwie handlowym lub odmowa sprzedaży takiego towaru bez uzasadnionej przyczyny⁸⁶. Ostatecznie przepis zawierający ten nowy stan faktyczny wykroczenia został skonstruowany w sposób wariantowy. Decyzja o jego ewentualnym pozostawieniu lub skreśleniu miała zostać podjęta w oparciu o uwagi poczynione przez uczestników dyskusji środowiskowej nad projektem.

Jeszcze większe wątpliwości członków Komisji II budziła kwestia przekształcenia w wykroczenie występk szalbierstwa. Wynikało to z faktu, iż projekt kodeksu karnego całkowicie odstępował od karalności czynów polegających na wyłudzenia określonych świadczeń bez zamiaru uiszczenia należności. Większość członków Komisji II opowiedziała się za całkowitą depenalizacją tego rodzaju czynów na rzecz stosowania przez uprawnione przedsiębiorstwa kar umownych w stosunku do sprawców wyłudzenia przejazdu czy posiłku. Wobec różnicy zdań Komisja II przedstawiła dwa warianty rozwiązania problemu szalbierstwa na gruncie przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Obok propozycji całkowitej depenalizacji tego rodzaju czynów pod osąd uczestników dyskusji środowiskowej miał zostać poddany wariant zakładający karalność szalbierstwa dopiero w razie nieuiszczenia przez sprawcę stosownej kary umownej. Przyjęcie tego rodzaju przesłanki karalności szalbierstwa uzasadniano obawą przed ewentualnym napływem

83 Ważniejsze problemy wymagające ustosunkowania się przez Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przy omawianiu projektu prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 453.

84 Były to następujące wykroczenia: spekulacji, czyli sprzedaży z zyskiem biletów wstępu na imprezy lub widowiska; usuwania z towarów przeznaczonych do sprzedaży oznaczeń określających cenę, jakość lub pochodzenie; pobierania przez osoby trudniące się zawodowo świadczeniem usług cen wyższych od obowiązujących albo odmowy wykonania świadczenia bez uzasadnionej przyczyny.

85 Ustawa o przekazaniu traktowała jako wykroczenie wyłącznie sprzedaż z zyskiem uprzednio nabytych biletów wstępu na widowiska lub imprezy. Samo nabywanie biletów w celu ich dalszej odsprzedaży z zyskiem stanowiło występku z art. 7 ustawy antyspekulacyjnej.

86 Czyn ten stanowił występku z art. 12 ustawy antyspekulacyjnej, zagrożony karą aresztu do lat 2. K. Buchała, Zagadnienia spekulacji na tle ustawy z dn. 13 VII 1957 r., *NP* 1957, nr 10, s. 17-18.

do kolegiów setek tysięcy spraw, w szczególności dotyczących wyłudzenia bezpłatnego przejazdu kolejną lub innym środkiem komunikacji⁸⁷.

Kolejną grupę czynów karalnych nieznaną obowiązującemu p.o.w. zawierał rozdział projektu z 1967 r. poświęcony wykroczeniom przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Za uwzględnieniem tej kategorii wykroczeń w przyszej kodyfikacji przemawiać miał stały wzrost liczby spraw o naruszenie przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego w praktyce orzecznictwa kolegiów⁸⁸. W wyniku konsultacji z organami kontroli ruchu drogowego Komisja II wybrała najbardziej niebezpieczne dla społeczeństwa i najczęściej powtarzające się wykroczenia drogowe. Stanowiły one około 30% ogólnej liczby spraw kierowanych do kolegiów przez organy ścigania⁸⁹. Rozdział projektu z 1967 r. poświęcony ochronie bezpieczeństwa i porządku w komunikacji zawierał stany faktyczne czterech grup czynów karalnych. Pierwsza dotyczyła wykroczeń popełnianych przez wszystkich uczestników ruchu drogowego, natomiast druga grupa odnosiła się wyłącznie do osób kierujących pojazdami. Wśród nich znajdowało się uznane za szczególnie niebezpieczne wykroczenie prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego środka, którego stan faktyczny obejmował także dotychczasowy występki prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości. Z uwagi na ciężar gatunkowy tych wykroczeń wobec ich sprawców przewidziano orzekanie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, przy czym w kwestii obligatoryjnego bądź fakultatywnego jej stosowania mieli wypowiedzieć się uczestnicy dyskusji środowiskowej nad projektem z 1967 r. Trzecia grupa wykroczeń dotyczyła osób, które będąc związane z ruchem drogowym, nie uczestniczyły w nim bezpośrednio. Natomiast ostatnia zawierała czyny godzące w należyty stan dróg publicznych⁹⁰. Dla uniknięcia nadmiernej kazuistyki katalog „wykroczeń komunikacyjnych” uzupełniono o przepis blankietowy, przewidujący odpowiedzialność karno-administracyjną sprawcy naruszającego każdy przepis wydany w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na drogach publicznych⁹¹.

W porównaniu z p.o.w. część szczegółowa projektu została wzbogacona o osobny rozdział poświęcony ochronie lasów i pól przed szkodnictwem, który miał zastąpić

87 Prawo..., Warszawa 1967, s. 10.

88 Tendencja wzrostowa przybrała na sile poczynszy od 1964 r., kiedy to liczba kar wymierzonych za naruszenia przepisów regulujących porządek na drogach publicznych wyniosła 27% ogółu spraw rozpatrzonych przez kolegia (dla porównania w 1962 r. wyniosła 19,2%). W 1965 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 31,3%. W kolejnych latach nie spadał poniżej 30%, a w 1969 r. udział wykroczeń drogowych w całokształcie spraw rozpoznawanych przez kolegia wynosił 31,6%, Zestawienie liczby ukaranych według dziedzin wykroczeń w latach 1963-1965, IPN BU MSW II 16162, s. 163; Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1965, IPN BU MSW II 16162 s. 157; Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku, ZKA 1970, nr 3, s. 5.

89 A. Gubiński, Niektóre zagadnienia..., s. 214.

90 J. Bafia, Bezpieczeństwo ruchu lądowego, wodnego i powietrznego w projekcie kodeksu karnego i w projekcie prawa o wykroczeniach, NP 1969, nr 2, s. 189-190.

91 D. Egierska-Pakuła, Projekt prawa..., s. 36.

przepisy zdeaktualizowanej ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie polnym i leśnym. Przystarzała ustawa była coraz ostrzej krytykowana przez rolników z uwagi na niedostosowanie do aktualnych potrzeb i niskie sankcje karne. Wycho-
dząc naprzeciw oczekiwaniom środowisk wiejskich, projekt z 1967 r. urealniał sank-
cje grożące sprawcom wykroczeń z zakresu szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodo-
wego. Wysokość kar grzywny została podniesiona z dotychczasowego poziomu 30
złotych nawet do górnej granicy tej kary, którą projekt ustanawiał na poziomie 5000
złotych. W sankcji wykroczenia polegającego na niszczeniu lub uszkodzaniu cu-
dzego ogrodu, krzewu owocnego lub drzewa przydrożnego z grzywną w wymiarze
do 3000 złotych występowała alternatywnie kara aresztu. Wobec sprawców czynów
o mniejszym ciężarze gatunkowym przewidziano możliwość orzeczenia nagany
w miejsce grzywny. Obok kar zasadniczych projekt z 1967 r. przewidywał dodatko-
wą dolegliwość wymierzoną w sprawców najpoważniejszych wykroczeń z tej dzie-
dziny. Miała ona postać fakultatywnego orzeczenia obowiązku zwrotu równowar-
tości wyrządzonej szkody lub nawiązki w wysokości do 3000 złotych⁹².

W projekcie nie mogło zabraknąć akcentów politycznych w postaci „nowe-
go, dostosowanego do potrzeb praktyki, ujęcia szeregu wykroczeń” popełnianych
przez księży i tzw. „aktyw przykościelny”. Operacji zamieszczenia w projekcie tej
grupy wykroczeń towarzyszyło „zaostrenie zagrożenia karnego oraz umożliwie-
nie stosowania szczególnie surowej represji w przypadkach recydywy”. Do pro-
jektu przeniesiono stany faktyczne wykroczeń najczęściej rozpatrywanych przez
utworzone w 1961 r. specjalne składy orzekające „w sprawach kleru i aktywu przy-
kościelnego”⁹³. Specjalne składy orzekające zajmowały się przede wszystkim spra-
wami o przeprowadzanie zbiorów publicznych na cele religijne oraz organizowanie
zgromadzeń o charakterze religijnym bez wymaganych prawem zezwoleń⁹⁴. Wpro-
wadzając do projektu z 1967 r. obszerny przepis karny ustawy o zgromadzeniach⁹⁵,
jego dyspozycję rozszerzono o dwa nowe stany faktyczne, które w praktyce były
ściśle związane z działalnością duszpasterską Kościoła. Pierwszy nich obejmował
użyczanie pomieszczeń kościelnych w celu odbycia zgromadzenia niesłużącego wy-
konywaniu kultu religijnego. Kolejny typizował kierowanie zgromadzeniem wbrew
warunkom określonym w zezwoleniu⁹⁶. Projekt z 1967 r. uwzględniał także przepis

92 H. Fijałkowski, Uwagi do projektu prawa o wykroczeniach, „Gromada Rolnik Polski” 1967, nr 141, s. 3.

93 Projekt uregulowania sprawozdawczości w sprawie przestępczości kleru. Notatka DSA MSW z 1961 r., Archiwum Akt Nowych, zespół akt Urząd do Spraw Wyznań, sygn. teczk. 71/42, s. 27 (AAN UdSW 71/42, s. 27).

94 Przykładowo w 1961 r. na łączną liczbę 1963 wniosków o ukaranie sporządzonych przeciwko księżom oraz członkom tzw. „aktywu przykościelnego” 961 dotyczyło naruszenia przepisów ustawy o zbiorach publicznych, zaś 570 organizowania zgromadzeń bez wymaganego zezwolenia. Informacja DSA MSW z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia związane z działalnością kleru i aktywu przykościelnego w 1961 r., AAN UdSW 61/978, s. 2.

95 Art. 42 projektu obejmował obejmującą osiem stanów faktycznych wykroczeń dyspozycję art. 20 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 20, poz. 89).

96 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 98.

rozporządzenia Prezydenta RP o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych⁹⁷, który penalizował wszelkie formy organizowania lub prowadzenia bez wymaganego zezwolenia publicznej działalności artystycznej. Przepis ten był wykorzystywany jako podstawa orzekania surowych grzywien wobec księży organizujących widowiska poświęcone tematyce religijnej, w szczególności tradycyjne jasełka⁹⁸. Oprócz przejścia dotychczasowego stanu faktycznego projekt z 1967 r. podwyższał grożącą sprawcy karę grzywny do kwoty 5000 złotych. Ustanawiał także dotkliwą karę dodatkową przypadku rzeczy służących popełnieniu wykroczenia i pieniędzy uzyskanych z nielegalnie zorganizowanej imprezy⁹⁹.

Do projektu wprowadzono stosowny przepis karny ustawy o zbiórkach publicznych¹⁰⁰, który w okresie gomułkowskim pełnił rolę instrumentu służącego ograniczaniu podstaw majątkowych funkcjonowania Kościoła. Operacji tej towarzyszyło rozszerzenie zakresu stosowania kary dodatkowej przypadku pieniędzy i rzeczy uzyskanych z publicznej zbiórki ofiar. Wprowadzono bowiem możliwość orzeczenia przypadku zebranych ofiar, które zostały przekazane przez organizatora zbiórki innej osobie lub instytucji. Przewidziano także fakultatywny przypadek pieniędzy uzyskanych w zamian za zebrane ofiary w naturze oraz rzeczy nabytych za zebrane pieniądze. Górny pułap grożącej sprawcy tego wykroczenia grzywny podniesiono z 1500 do 5000 złotych¹⁰¹. Wzorem obowiązującego p.o.w. projekt z 1967 r. penalizował organizowanie lub przeprowadzanie publicznej zbiórki ofiar na uiszczenie grzywny przez skazanego wyrokiem sądowym lub ukaranego przez kolegium¹⁰². Obok znacznego podniesienia górnej granicy kary grzywny (z 750 do 2000 złotych), przewidziano możliwość orzeczenia aresztu zasadniczego w wymiarze do miesiąca. Utrzymano obligatoryjną karę dodatkową przypadku zebranych ofiar, rozszerzając zakres jej stosowania na pieniądze uzyskane ze sprzedaży zebranych ofiar w naturze¹⁰³.

Przepisy wprowadzone do projektu z 1967 r. w celu ograniczania wpływów Kościoła w społeczeństwie dyrektor DSA MSW Z. Orłowski ocenił jako „stwarzające możliwość skuteczniejszego przeciwstawienia się tej części kleru i współdziałających z nim osób, które systematycznie i celowo powodują konflikty z władzą”¹⁰⁴.

97 Art. 43 projektu był odpowiednikiem art. 19 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 632).

98 Kolegia opierały się na wytycznych DSA MSW z 1960 r., w myśl których „wystawianie sztuki o treści religijnej nie narusza przepisów o zgromadzeniach, a tylko przepisy Prawa o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych”. A. Dudek, Państwo i Kościół w Polsce 1945-1970, Kraków 1995, s. 440.

99 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 98.

100 Art. 45 projektu był wzorowany na art. 11 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. Nr 22, poz. 162).

101 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 99.

102 Art. 46 projektu przejmował regulacje art. 21 p.o.w.

103 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 99.

104 Informacja dyrektora..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 445.

11. Nowe stany faktyczne wykroczeń

Zgodnie z duchem czasu projekt z 1967 r. przewidywał karalność czynów niebędących dotychczas wykroczeniami, lecz szczególnie negatywnie postrzeganych przez społeczeństwo. Za przykład może posłużyć przepis chroniący wodę w pływalniach przed umyślnym zanieczyszczeniem. Potrzebę jego wprowadzenia uzasadniano troską o „nienajlepszy” stan higieny na basenach i pływalniach odkrytych. Zwalczania dokuczliwej z punktu widzenia społeczeństwa plagi chuligaństwa służyła penalizacja czynów polegających na rzucaniu kamieniami lub innymi przedmiotami w środki mechanicznej komunikacji będące w ruchu. Ponieważ sprawcami tego rodzaju czynów, a także szeregu innych wykroczeń przeciwko mieniu były często osoby niepełnoletnie, stąd projekt z 1967 r. wprowadzał karalność niedopełnienia podstawowych obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej, opieki lub nadzoru. Przesłanką pociągnięcia rodzica lub opiekuna do odpowiedzialności k-a było popełnienie przez nieletniego czynu zagrożonego karą. Jeżeli niepełnoletni sprawca dopuścił się uszkodzenia lub zniszczenia mienia, wówczas projekt z 1967 r. przewidywał możliwość orzeczenia obowiązku zwrotu równowartości wyrządzonej szkody albo obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego¹⁰⁵.

Szczególne kontrowersje wśród członków Komisji II budziła kwestia zasadności stosowania sankcji karnych jako instrumentu zwalczania procederu prostytucji. Po burzliwej debacie wprowadzono do projektu z 1967 r. przepis, na mocy którego kara grzywny lub aresztu groziła temu, kto „w miejscu publicznym w sposób widoczny proponuje innej osobie dokonanie z nią czynu nierządowego, wyrażając chęć uzyskania w zamian korzyści majątkowej”¹⁰⁶. Wobec różnicy zdań członków Komisji II postanowiono oddać ten szczególnie kontrowersyjny przepis pod osąd uczestników dyskusji środowiskowej, przewidując jako wariant alternatywny jego skreślenie. Podobnie postąpiono w przypadku przepisu penalizującego umieszczanie w miejscu publicznym nieprzyzwoitego ogłoszenia, napisu lub rysunku.

Komisja II nie potrafiła zająć jednolitego stanowiska w kwestii penalizacji zachowania przybierającego postać biernego udziału w wyburzaniu spokoju i porządku publicznego¹⁰⁷. Rozważano karalność zachęty lub pochwały negatywnych działań podejmowanych przez innych sprawców naruszenia porządku publicznego w oparciu o przesłankę obecności podżegacza w miejscu popełnienia wykroczenia. W obowiązującym stanie prawnym tego rodzaju czyny pozostawały bezkarne, gdyż przepisy p.o.w. penalizowały wyłącznie zachowania bezpośrednio

105 Tamże, s. 444.

106 Art. 129 projektu.

107 Chodziło o wykroczenie z art. 41 § 1 projektu z 1967 r., w myśl postanowień którego „kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wyburzeniem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzelenie w miejscu publicznym lub zakładzie pracy, podlega karze aresztu do 2 miesięcy lub grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

godzące w porządek publiczny. Jedyną możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności k-a biernego uczestnika zbiegowiska było wykazanie, iż „krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem” zakłócał porządek publiczny¹⁰⁸, aczkolwiek uzyskanie tego rodzaju dowodów przez organy ścigania było dosyć trudne. Zwolennicy penalizacji samego faktu obecności w grupie osób awanturujących się podkreślali, iż rozwiązanie to będzie sprzyjało opuszczeniu zbiegowiska przez jego biernych uczestników. Opuszczając zbiegowisko, wyrażaliby oni swoją dezaprobatę wobec tego rodzaju negatywnych zachowań, a jednocześnie stwarzali warunki dla zatrzymania faktycznych prowodyrów zamieszek przez interweniujące oddziały MO. Natomiast przeciwnicy karalności podżegania do zakłócania spokoju i porządku publicznego nie bez racji podkreślali, iż takie ujęcie sprawy prowadzi do naruszenia zasady subiektywizmu na rzecz odpowiedzialności obiektywnej za działania innych osób¹⁰⁹. Wobec braku jednomyślności wśród członków Komisji II, obok wariantu zakładającego uwzględnienie w projekcie tego kontrowersyjnego rozwiązania, zaproponowano opcję alternatywną w postaci jego skreślenia.

12. Realizacja idei depenalizacji w projekcie

Ustanowieniu nowych wykroczeń towarzyszyła depenalizacja czynów, których karalność została uznana przez Komisję II za pozbawioną racji bytu z uwagi na zmianę uwarunkowań społecznych. W pierwszej kolejności uwaga ta dotyczyła wykroczeń przybierających postać naruszeń obowiązujących ograniczeń w zakresie nabywania i spożywania napojów alkoholowych. Twórcy projektu z 1967 r. krytycznie ocenili przewidzianą w ustawie antyalkoholowej karalność nabywania i spożywania alkoholu w miejscach nielegalnego wyszynku oraz spożywania własnych napojów alkoholowych w miejscach wyznaczonych do ich sprzedaży lub podawania¹¹⁰. Depenalizacja pierwszego z tych czynów miała umożliwić skupienie uwagi organów MO wyłącznie na wykrywaniu i likwidowaniu „melin” pijackich. Zniesieniu karalności drugiego z wykroczeń „alkoholowych” towarzyszyć miała zmiana jego charakteru. Zdaniem Komisji II czyn polegający na spożywaniu własnych napojów alkoholowych w miejscach wyznaczonych do ich sprzedaży lub podawania powinien przyjąć postać naruszenia regulaminu danego zakładu gastronomicznego. Sposobem reakcji na tego rodzaju zachowania bywalców lokali miały być środki o charakterze porządkowym. W pierwszej kolejności zwrócenie przez personel stosownej uwagi, a w ostateczności wyproszenie z restauracji gościa spożywającego przyniesiony przez siebie alkohol. Projekt z 1967 r. penalizował jedynie spożywanie napojów alkoholowych na terenie zakładu oświatowo-wychowawcze-

108 Karalność tego rodzaju zachowań przewidywał art. 28 p.o.w.

109 D. Egierska-Pakuła, *Projekt prawa...*, s. 36.

110 Ustawa antyalkoholowa traktowała tego rodzaju czyny jako wykroczenia zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 4500 złotych.

go, w szpitalach lub sanatoriach oraz w innych miejscach objętych zakazem spożycia alkoholu¹¹¹. Twórcy projektu opowiedzieli się za rezygnacją z przewidzianej przez ustawę antyalkoholową karalności uchylenia się przez alkoholików od leczenia w zakładzie leczenia otwartego lub zamkniętego¹¹². Praktyka stosowania tego przepisu miała wykazać, iż wymierzania przez kolegia grzywna przybierała postać dodatkowej dolegliwości wyrządzonej rodzinie alkoholika¹¹³.

Realizacja idei depenalizacji na gruncie projektu z 1967 r. przejawiała się także w uzależnieniu karalności sprawcy wykroczenia polegającego na niedopełnieniu obowiązków o charakterze typowo administracyjnym od wcześniejszego uruchomienia postępowania przymusowego w administracji. Subsydiarne stosowanie sankcji k-a przewidziano w przypadku takich czynów, jak: uchylenie się od obowiązku szkolnego, niepoddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym, naruszenie obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości oraz niedopełnienie obowiązku poddania psa szczepieniom ochronnym¹¹⁴.

Projekt z 1967 r. stanowił kolejny krok w procesie stopniowego zbliżania się prawa wykroczeń do prawa karnego, aczkolwiek na kształcie niektórych rozwiązań jego części ogólnej odbiła swoje piętno popierana przez MSW koncepcja prawa wykroczeń jako działu prawa administracyjnego. Zwłaszcza projektowa definicja wykroczenia, której sposób sformułowania podkreślał całkowitą odrębność wykroczeń od przestępstw, stała w sprzeczności z leżącym u podstaw drugiej fazy prac kodyfikacyjnych założeniem wzajemnej harmonizacji przyszłego prawa o wykroczeniach z kodeksem karnym Polski Ludowej. Pozostający częściowo pod wpływem „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń projekt miał zostać poddany ocenie środowiska prawniczego i teoretyków prawa, opowiadających się za postrzeganiem wykroczeń i przestępstw jako tożsamy rodzajowo czynów karalnych.

111 Złamanie ustanowionego w art. 1 § 1 ustawy antyalkoholowej zakazu stanowiło wykroczenie zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywną do 4500 złotych.

112 Wykroczenie z art. 32 ustawy antyalkoholowej było zagrożone karą aresztu do 3 miesięcy lub grzywną do 4500 złotych.

113 Szerzej na ten temat L. Falandysz, Alkoholizm i nietrzeźwość jako zagadnienia kodyfikacji prawa o wykroczeniach, „Problemy Alkoholizmu” 1968, nr 11, s. 2.

114 Prawo..., Warszawa 1967, s. 10.

Rozdział IX

DYSKUSJA ŚRODOWISKOWA NAD CZĘŚCIĄ OGÓLNA PROJEKTU PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1967 R.

1. Przebieg dyskusji środowiskowej

Po ostatecznym przyjęciu przez Komisję II projekt z 1967 r. został wydany drukiem w celu przekazania go uczestnikom dyskusji środowiskowej. Miała ona przynieść efekt w postaci licznych uwag krytycznych i postulatów, które pozwoliłyby na „bardziej prawidłowe i słuszne, a przez to i przydatniejsze dla potrzeb społeczeństwa, sformułowanie przepisów projektu”. Egzemplarze wydanego drukiem projektu przekazano uniwersyteckim katedrom prawa karnego i administracyjnego, ministerstwu i urzędowi centralnym oraz wojewódzkim komitetom partyjnym. Otrzymały go także redakcje stołecznych dzienników i ogólnopolskich czasopism prawniczych¹. Uzyskaniu opinii przedstawicieli praktyki służyć miało przesłanie projektu organom administracji spraw wewnętrznych prezydentów wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, sądom oraz prokuraturom wojewódzkim, komendantom MO szczebla wojewódzkiego oraz delegaturom NIK².

Przeprowadzona w sierpniu i wrześniu 1967 r. dyskusja środowiskowa przyniosła obfity plon w postaci szeregu uwag, wniosków i propozycji zmian większości przepisów projektu z 1967 r., aczkolwiek jako całość został on oceniony pozytywnie. W opinii DSA MSW dyskusja wykazała powszechne uznanie dla założeń leżących u podstaw prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Były nimi:

- stworzenie możliwości bardziej elastycznego doboru środków oddziaływania wychowawczego, w tym zastępowania kar środkami społeczno-wychowawczymi;

1 Nowy projekt..., s. 73.

2 Pismo dyrektora DSA MSW Z. Orłowskiego w sprawie poddania projektu prawa o wykroczeniach pod dyskusję środowiskową, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 472.

- ujednolicenie ogólnych zasad dotyczących odpowiedzialności i wymierzania kar;
- usamodzielnienie części ogólnej przyszłej kodyfikacji w drodze rezygnacji z cechującej p.o.w. techniki odesłań do stosownych przepisów kk.

Poszczególne rozwiązania projektu z 1967 r., w szczególności dotyczące instytucji części ogólnej, zostały ocenione przez uczestników dyskusji środowiskowej mniej entuzjastycznie. Krytycznym uwagom wysuwany przez organy, instytucje i osoby prywatne towarzyszyły propozycje nowego ujęcia większości przepisów, które posłużyły za podstawę opracowania kolejnej wersji przyszłej kodyfikacji³. Był nim sporządzony na wyłączny użytek Komisji II i DSA MSW w formie maszynopisu roboczy projekt prawa o wykroczeniach⁴ (projekt z 1968 r.).

2. Problem definicji wykroczenia

Najwięcej kontrowersji wśród dyskutantów budziła zawarta w projekcie z 1967 r. materialna definicja wykroczenia jako czynu, który nie stanowi przestępstwa. Pozytywnie oceniono jedynie fakt wprowadzenia kryterium materialnego, dzięki czemu twórcy projektu nawiązywali do zawartej w projekcie kodeksu karnego definicji przestępstwa jako czynu społecznie niebezpiecznego. Podczas dyskusji pojawiły się również głosy przeciwne posługiwaniu się kryterium społecznego niebezpieczeństwa z uwagi na drugorzędne znaczenie materialnej treści czynu na gruncie praktyki orzecznictwa k-a. Cecha społecznego niebezpieczeństwa czynu posiadała fundamentalne znaczenie w prawie karnym, gdyż jej całkowity brak lub nawet znikomy stopień przesądzał o niemożności postrzegania danego czynu w kategoriach przestępstwa⁵. Z kolei nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa stanowił w myśl zasady oportunistu przesłankę umorzenia postępowania karnego⁶. Odpowiednikiem tej zasady na gruncie prawa wykroczeń były oparte na kryterium celowości instytucje odstąpienia od wymierzania kary, przekazania sprawy i nadzwyczajnego złagodzenia kary. W związku z tym rozważano wprowadzenie w miejsce społecznego niebezpieczeństwa czynu takich kryteriów materialnych, jak społeczna szkodliwość, naganność czy aspołeczność. Inna koncepcja zakładała

3 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa o wykroczeniach, NP 1969, nr 4, s. 524-525.

4 Projekt Prawa o wykroczeniach oraz Przepisów wprowadzających Prawo o wykroczeniach. Warszawa 1968. IPN BU MSW II 514.

5 W myśl art. 25 projektu kk. z 1968 r. „nie stanowi przestępstwa czyn, którego społeczne niebezpieczeństwo jest znikome”.

6 Zupełnie nową instytucją było przewidziane w projekcie kk. z 1968 r. warunkowe umorzenie postępowania wobec sprawców przestępstw mniejszej wagi, które mogło być stosowane zarówno w stadium postępowania przygotowawczego, jak też po wniesieniu aktu oskarżenia. Podstawową przesłanką umorzenia postępowania było stwierdzenie, iż stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu nie jest znaczny. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 105-106.

uznanie wykroczenia za czyn społecznie mniej niebezpieczny niż przestępstwo lub czyn o mniejszym stopniu społecznego niebezpieczeństwa⁷.

Uznając materialne określenie czynu karalnego za trwały dorobek socjalistycznej doktryny prawa karnego, nie wysuwano w zasadzie żądań powrotu do formalnej definicji wykroczenia. Zgodnie wskazywano, iż ograniczenie się do tego rodzaju definicji rodziłoby poważne trudności natury praktycznej w sytuacji, gdy czyn wypełniający ustawowe znamiona wykroczenia nie zawierałby ujemnej treści społecznej. Niektórzy uczestnicy dyskusji wysuwali nawet postulat wyraźnego stwierdzenia w przyszłej kodyfikacji, iż czyn karalny w przypadku braku społecznego niebezpieczeństwa nie stanowi wykroczenia⁸.

O ile próba ujęcia wykroczenia od strony materialnej została przyjęta pozytywnie, to zaproponowaną przez twórców projektu z 1967 r. definicję wykroczenia uczestnicy dyskusji środowiskowej uznali za sformułowaną w sposób niefortunny. Projekt nie podawał wprost, czym jest wykroczenie, wskutek czego stworzenie jego definicji było możliwe wyłącznie w oparciu o wymienione w art. 1 cechy charakterystyczne tej grupy czynów karalnych. Negatywnie oceniono umieszczenie w projekcie zwrotu o podleganiu sprawcy wykroczenia odpowiedzialności k-a, który prowadził do niepotrzebnego przenoszenia zagadnień materialnego prawa wykroczeń na płaszczyznę procesową. Aprobaty nie zyskała także próba definitywnego rozstrzygnięcia przez Komisję II długoletniego sporu doktrynalnego w przedmiocie wzajemnych relacji pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem. Zamieszczenie stwierdzenia o charakterze negatywnym nie wносиło bowiem żadnych istotnych z punktu widzenia praktyki orzecznictwa k-a kryteriów służących odróżnieniu wykroczenia od przestępstwa⁹.

Na kanwie uwag krytycznych postulowano modyfikację definicji wykroczenia w drodze uzupełnienia określenia materialnego kryterium formalnym. Wzorem p.o.w. kryterium formalne wskazywałoby górne granice kar grożących z tytułu popełnienia wykroczenia. Wprowadzenie elementu zagrożenia karą oceniono jako rozwiązanie sprzyjające łatwemu ustaleniu przez organy ścigania oraz kolegia, czy dany czyn karalny należy do kategorii wykroczeń. Jednocześnie opowiadano się za skreśleniem sformułowania o podleganiu sprawcy czynu społecznie niebezpiecznego odpowiedzialności k-a na rzecz poprawniejszej legislacyjnie odpowiedzialności za wykroczenie. Wobec powszechnej krytyki zaproponowanej w projekcie z 1967 r. definicji wykroczenia Komisja II stworzyła nowe określanie, które uwzględniało większość postulatów wysuwanych przez uczestników dyskusji środowiskowej. Projekt z 1968 r. zawierał mieszaną definicję wykroczenia. Był nim czyn społecz-

7 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

8 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 216-217.

9 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

nie niebezpieczny, zagrożony karami przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia¹⁰. Podobnie jak w przypadku przestępstwa materialną istotę wykroczenia stanowiło społeczne niebezpieczeństwo czynu. Z kolei element formalny, odgraniczający wykroczenie od przestępstwa, stanowiło zagrożenie przewidzianymi w projekcie z 1968 r. karami¹¹.

Uczestnicy publicznej dyskusji krytycznie ocenili przepis projektu z 1967 r. określający jako miejsce popełnienia wykroczenia terytorium PRL. Sformułowaną w sposób zbyt ogólnikowy definicję uznano za mało przydatną z punktu widzenia praktyki orzecznictwa k-a. Szereg podmiotów postulowało zamieszczenie w nowej redakcji tego przepisu definicji terytorium PRL z uwzględnieniem polskich statków wodnych i powietrznych. Naczelna Prokuratura Wojskowa zwróciła uwagę na sprzeczność ogólnikowych rozwiązań projektu z regulacjami dotyczącymi odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawu lotniczemu popełnione za granicą¹². Natomiast autorytet w dziedzinie prawa karnego W. Wolter wysunął postulat określenia wzorem projektu kodeksu karnego czasu oraz miejsca popełnienia wykroczenia¹³. Potrzebę taką uzasadniał samodzielnym charakterem części ogólnej projektu. Po rozważeniu otrzymanych uwag Komisja II postawiła rozszerzyć zakres terytorialny obowiązywania prawa o wykroczeniach na polskie statki wodne i powietrzne. Wprowadzono także odpowiedzialność za czyny popełnione za granicą. Na zasadzie wyjątku miała ona miejsce tylko wtedy, gdy stanowił tak przepis szczególny. Uwzględniając postulaty prof. Woltera, dodano nowy artykuł określający miejsce i czas popełnienia wykroczenia w myśl rozwiązań obowiązujących na gruncie prawa karnego¹⁴.

3. Przesłanki odpowiedzialności za wykroczenie

Stworzeniu nowej definicji wykroczenia towarzyszyło poprawienie dotychczasowej redakcji tych przepisów części ogólnej projektu z 1967 r., które w zgodnej opinii uczestników dyskusji środowiskowej zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny. Brak dostatecznej precyzji uznano za czynnik sprzyjający błędnej interpretacji tych przepisów przez nieposiadających z reguły wykształcenia prawniczego członków składów orzekających. W pierwszej kolejności zastrzeżenia dotyczyły przepisu wyrażającego obowiązującą na gruncie prawa wykroczeń zasadę odpowiedzialności za czyny popełnione zarówno z winy umyślnej, jak też nieumyślnej.

10 Uzasadnienie projektu prawa o wykroczeniach z marca 1968 r., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 353.

11 D. Egierska, Zmiany w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 1, s. 15.

12 Art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. prawo lotnicze (Dz.U. Nr 32, poz. 153).

13 Projekt kk. z 1968 r. przyjmował jako zasadę stosowanie ustawy karnej polskiej wobec sprawcy, który popełnił przestępstwo na terytorium PRL, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym. W. Wolter, Zasady odpowiedzialności karnej (na tle projektu kodeksu karnego PRL z 1968 r.), PIP 1968, nr 4-5, s. 610.

14 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 398.

Przewidując ograniczenie odpowiedzialności wyłącznie do winy umyślnej, projekt z 1967 r. powtarzał niefortunne sformułowanie p.o.w., iż ma to miejsce w sytuacji gdy „ustawa stanowi inaczej”. Zdaniem dyskutantów takie sformułowanie mogło prowadzić do błędnego wniosku o występowaniu odpowiedzialności za wykroczenie pomimo braku jakiegokolwiek winy¹⁵.

Projekt z 1968 r. przewidywał odpowiedzialność wyłącznie za czyn popełniony z winy umyślnej w sytuacji, gdy takie rozwiązanie dopuszczały przepisy rangi ustawowej. Utrzymując generalną zasadę ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie niezależnie od rodzaju winy, Komisja II kierowała się względami natury praktycznej. Pierwszy z nich odnosił się do postępowania mandatowego, w którym o nałożeniu grzywny decydował „na gorąco” funkcjonariusz MO lub innego upoważnionego organu. Z kolei w postępowaniu nakazowym organ orzekający z reguły rozporządzał bardzo szczupłym materiałem dowodowym¹⁶, przez co nie był w stanie ustalić rodzaju winy sprawcy wykroczenia. Uproszczony na tle regulacji prawa karnego charakter rozwiązań dotyczących odpowiedzialności sprawcy wykroczenia uzasadniano faktem opracowania projektu z myślą o nieposiadających wykształcenia prawniczego członkach kolegiów¹⁷.

Powołując się na potrzeby praktyki, do projektu z 1968 r. wprowadzono rozwiązanie służące dalszemu ograniczeniu negatywnych konsekwencji zasady ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie niezależnie od rodzaju winy. Przewidziany w projekcie z 1967 r. obowiązek uwzględniania przez organy orzekające stopnia winy uzupełniono dyrektywą nakazującą branie pod uwagę rodzaju winy. Surowsze traktowanie sprawców wykroczeń popełnionych z winy umyślnej przejawiało się w uznaniu tej postaci winy za niezbędną przesłankę wymierzenia kary aresztu zasadniczego¹⁸.

Podczas dyskusji środowiskowej szereg prezydiumów rad narodowych krytycznie oceniło przepis projektu z 1967 r. dotyczący zachodzącej pod stronie sprawcy wykroczenia nieświadomości bezprawności czynu. W szczególności kwestionowano niepotrzebne połączenie w tym przepisie pojęć nieświadomości i błędu sprawcy, co mogło prowadzić do trudności interpretacyjnych na gruncie jego praktycznego stosowania. Podzielając te wątpliwości, Komisja II stworzyła nową redakcję tego przepisu. Projekt z 1968 r. za przesłankę wyłączenia odpowiedzialności k-a przyjmo-

15 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

16 Postępowanie nakazowe było przewidziane w sprawach jasnych pod względem dowodowym, w przypadku których wina sprawcy wykroczenia nie budziła wątpliwości. Wydając nakaz karny przewodniczący kolegium dysponował jedynie materiałem dowodowym zawartym we wniosku o ukaranie, złożonym przez organy państwowe, urzędy oraz państwowe instytucje i zakłady. M. Siewierski, *Postępowanie nakazowe*, ZKA 1965, nr 5, s. 9.

17 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 356.

18 D. Egierska, J. Smereczkański, *Projekt prawa...*, s. 525-526.

wał fakt „usprawiedliwionej nieświadomości” tego, że czyn jest zagrożony karą¹⁹. Podkreślano przy tym wyjątkowy charakter problematyki nieświadomości bezprawności czynu, która dotyczyła bardzo wąskiej grupy sprawców. Świadomość zagrożenia karą była powszechna w przypadku wykroczeń o charakterze ogólnokryminalnym oraz występujących stosunkowo często czynów godzących w działalność administracji państwowej. W praktyce orzecznictwa zagadnienie nieświadomości bezprawności czynu posiadało pewne znaczenie w przypadku wykroczeń popełnianych stosunkowo rzadko i niezwiązanych zarazem z normalną sferą aktywności sprawcy. Stąd omawiane rozwiązanie projektu z 1968 r. miałoby zastosowanie w sytuacji, gdy poziom umysłowy sprawcy odbiegał znacznie od społecznej normy lub gdy świeżo uchwalony akt prawny nie został jeszcze szerzej spopularyzowany²⁰.

Komisja II uwzględniła także podnoszone przez uczestników dyskusji środowiskowej zarzuty zbyt daleko posuniętej penalizacji instytucji pomocnictwa przy popełnieniu wykroczenia. Wzorem rozwiązań występujących na gruncie prawa karnego projekt z 1967 r. uwzględniał nie tylko zamiar bezpośredni pomocnika, lecz także jego działanie w zamiarze ewentualnym. Przyjmowało ono postać godzenia się na skutek czynu popełnionego przez głównego sprawcę wykroczenia²¹. Przychylając się do otrzymanych uwag, Komisja II postanowiła wyeliminować z ram odpowiedzialności za pomocnictwo zachowanie się podjęte w zamiarze ewentualnym. Uzasadniając zajęte stanowisko, podkreślano, iż działanie pomocnika w zamiarze ewentualnym nie zawierało w sobie ładunku społecznego niebezpieczeństwa uzasadniającego stosowanie represji k-a. Powoływano się także na trudności związane z odróżnieniem zamiaru ewentualnego od lekkomyślności przez nieposiadających fachowej wiedzy prawniczej członków składów orzekających kolegów. Przyjęta w projekcie z 1968 r. nowa redakcja instytucji pomocnictwa odnosiła się wyłącznie do zamiaru bezpośredniego²².

4. Zbieg wykroczenia z przestępstwem

Wiele krytycznych opinii dotyczyło nieprecyzyjnego zdaniem dyskutantów sposobu rozstrzygnięcia przez projekt z 1967 r. kwestii zbiegu przestępstwa z wykroczeniem. Kwestionowano zwłaszcza sformułowanie, w myśl którego czyn będący wykroczeniem ze względu na swoje następstwa lub okoliczności może stanowić zarazem przestępstwo. Miało ono stać w sprzeczności z art. 1 projektu, który podkreślał odrębność wykroczeń i przestępstw. Pozytywnie oceniono natomiast fakt wprowadzenia rozwiązań łagodzących skutki zasady „podwójnej odpowiedzialności

19 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 17.

20 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 359.

21 A. Gubiński, *Wina i jej postacie*, ZKA 1965, nr 5, s. 16-17.

22 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 362.

ści” za czyn wyczerpujący jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa. Zastrzeżenia uczestników dyskusji środowiskowej budził przyjęty w projekcie z 1967 r. sposób zaliczania kar orzeczonych za wykroczenie na poczet kar wymierzonych za przestępstwo, gdyż dotyczył wyłącznie kar tego samego rodzaju. Postulowano wprowadzenie przepisu określającego sposób przeliczania kar różnego rodzaju, które zostały orzeczone wobec sprawcy czynu wypełniającego jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa²³. Uwzględniając krytyczne uwagi, Komisja II stworzyła nową redakcję przepisu regulującego kwestię zbiegu wykroczenia z przestępstwem. Ponadto projekt z 1968 r. rozszerzał zakres ochrony sprawcy przed ujemnymi skutkami „podwójnego skazania”. Nie uwzględniono natomiast głosów domagających się całkowitej rezygnacji z instytucji podwójnego ukarania. Komisja II poprzestała na wprowadzeniu rozwiązań łagodzących negatywne konsekwencje zasady podwójnej odpowiedzialności za ten sam na płaszczyźnie wykonawstwa kar²⁴.

Projekt z 1968 r. w sposób niebudzący wątpliwości definiował zbieg wykroczenia i przestępstwa jako sytuację, w której „czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa”²⁵. Przewidział możliwość zaliczenia na poczet kary wymierzonej za przestępstwo kary innego rodzaju orzeczonej przez kolegium. W tym celu wprowadzał stosowne równoważniki pomiędzy karą grzywny a karami o charakterze izolacyjnym. Regulował także problematykę orzeczenia kar dodatkowych tego samego rodzaju, przewidując zaliczenie na poczet kary wymierzonej przez sąd kary orzeczonej przez kolegium. Kara dodatkowa orzeczona za wykroczenie miała podlegać odrębnemu wykonaniu tylko wtedy, gdy nie znajdowała swojego odpowiednika w wyroku sądowym²⁶.

5. Zasady wymiaru kary aresztu

W ogniu krytyki uczestników dyskusji środowiskowej znalazły się regulacje projektu z 1967 r. dotyczące przesłanek stosowania kary aresztu zasadniczego, które „w zbyt małym jeszcze stopniu zagrządzają drogę do osadzania ludzi w areszcie za czyny tak stosunkowo drobne jak wykroczenia”²⁷. Wobec zakładanego upoważnienia kolegiów do orzekania aresztu zasadniczego we wszystkich przypadkach przewidzianych w sankcjach przepisów części szczególnej postulowano wprowadzenie kolejnych ograniczeń podkreślających wyjątkowy charakter tej kary. Uznając słuszność zgłoszonych uwag, Komisja II wprowadziła dodatkowy warunek pozytywny

23 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

24 *Zestawienie przepisów...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 399.

25 D. Egierska, J. Smereczński, *Projekt prawa...*, s. 526.

26 *Uzasadnienie projektu...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 362.

27 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 19.

orzeczenia kary aresztu zasadniczego, którym było popełnienie wykroczenia z winy umyślnej²⁸.

Odstępstwo od zasady traktowania aresztu zasadniczego jako środka o charakterze wyjątkowym wprowadzał przepis projektu z 1968 r. regulujący instytucję tzw. „podwójnej recydywy”. Jej istota polegała na popełnieniu w sposób umyślny podobnego wykroczenia po raz trzeci w przeciągu dwóch lat od ostatniego ukarania. W takiej sytuacji kolegium zostało upoważnione do orzeczenia kary aresztu zasadniczego, nawet jeżeli dane wykroczenie było zagrożone karą łagodniejszą²⁹. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiać miał wysuwany przez uczestników dyskusji środowiskowej postulat podjęcia zdecydowanej walki ze zjawiskiem recydywy wykroczeń. Przepisy części szczególnej projektu z 1967 r. przewidywały recydywę wyłącznie w stosunku do wykroczeń przeciwko mieniu, podczas gdy recydywa wykroczeń innego rodzaju nie została uwzględniona przez jego twórców. Zdaniem Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego brak ten „prowadzi w efekcie do bezradności kolegiów w stosunku do osobników, nieraz dziesiątki razy popełniających wciąż te same wykroczenia”³⁰. Fakt notorycznego naruszania porządku prawnego przez tę grupę sprawców miał uzasadniać przewidziane w projekcie z 1968 r. upoważnienie kolegiów do wyjścia poza ustawowe granice karania³¹.

Uczestnicy dyskusji środowiskowej kwestionowali również występujące w projekcie 1967 r. przesłanki zamiany nieuiszczzonej w terminie grzywny na karę aresztu zastępczego, w tym sformułowanie o możliwości orzekania tej kary „na wypadek nieuiszczenia grzywny w terminie”. Ich zdaniem istotę aresztu zastępczego znacznie lepiej oddawałoby sformułowanie o jego stosowaniu „na wypadek nieściągalności grzywny”. W ogniu szczególnej krytyki znalazł się przepis dopuszczający orzekanie aresztu zastępczego w toku wykonywania kary grzywny pod wpływem okoliczności ujawnionych po uprawomocnieniu się orzeczenia. Możliwość zmiany prawomocnego orzeczenia kolegium o ukaraniu grzywną na etapie postępowania wykonawczego uznano za rozwiązanie prowadzące do pozbawienia obywatela wolności z pominięciem rozprawy³². Podczas dyskusji środowiskowej wskazywano na sformułowane w sposób dalece nieprecyzyjny przesłanki orzekania kary aresztu zastępczego na etapie postępowania wykonawczego. Projekt z 1967 r. dopuszczał orzeczenie tej kary w sytuacji, gdy zdaniem kolegium „przemawiają za tym okoliczności ujawnione po uprawomocnieniu się orzeczenia”. Zdaniem uczestników dyskusji pozostawienie swobodnemu uznaniu kolegium decyzji w przedmiocie stosowania aresztu zastępczego stwarzało niebezpieczeństwo nadużywania przyznanego

28 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 403.

29 Ważniejsze problemy..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 452.

30 D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 20.

31 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 375.

32 M. Siewierski, Nowy projekt..., s. 4.

przez projekt z 1967 r. uprawienia. Podkreślano, iż jego praktyczne stosowanie „nie sprzyjałoby tworzeniu i umacnianiu się w społeczeństwie poczucia o stabilności orzeczeń kolegiów”³³.

Wobec tak druzgocącej krytyki Komisja II nie miała innego wyjścia niż stworzenie nowej redakcji przepisu określającego przesłanki stosowania kary aresztu zastępczego. Projekt z 1968 r. upoważniał kolegium do zamiany orzeczonej grzywny na areszt zastępczy w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na nieskuteczność egzekucji. Zmianie uległ także równoważnik pieniężny jednego dnia aresztu. Wskutek podniesienia górnej granicy ze 100 do 150 złotych jego wymiar został ukształtowany analogicznie jak w projekcie kodeksu karnego³⁴. Nie zdecydowano się na jednoczesne podniesienie dolnej granicy zamiennika z 20 na 50 złotych, chociaż zdaniem M. Siewierskiego przyjęcie takiego minimalnego progu odpowiadałoby rzeczywistym zarobkom obywateli³⁵. Uwzględniając postulat wysunięty przez Katedrę Prawa Karnego UW, do projektu z 1968 r. wprowadzono zastrzeżenie, w myśl którego łączny wymiar zasadniczej i zastępczej kary aresztu nie może przekroczyć 3 miesięcy³⁶.

6. Wprowadzenie kary ograniczenia wolności

Wysuwane podczas dyskusji środowiskowej postulaty skłoniły Komisję II do uzupełnienia katalogu kar zasadniczych o karę ograniczenia wolności. Kwestia wprowadzenia tej kary była szeroko dyskutowana podczas prac nad projektem z 1967 r., lecz większość członków Komisji opowiedziała się przeciwko takiemu rozwiązaniu. Pomni negatywnych doświadczeń wynikłych na gruncie stosowania kary pracy poprawczej podkreślali, iż „zawarte w projekcie kary i środki oddziaływania społecznego są wystarczające dla skutecznego karania i wychowywania sprawców wykroczeń”. Negatywnego stosunku do kary ograniczenia wolności nie podzielały uczestniczące w dyskusji niektóre prezydia rad narodowych (m.in. Prezydium WRN w Białymstoku) oraz Katedry Prawa Karnego w Toruniu i we Wrocławiu. Zdaniem tych podmiotów pominięcie kary ograniczenia wolności stanowiło poważny brak projektu z 1967 r. Kara ta mogłaby z powodzeniem zastąpić krótkoterminowe kary aresztu, „które ze względów penitencjarnych okazały się niecelowe i ze względów wychowawczych nieprzydatne”³⁷. Zwolennicy kary ograniczenia

33 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 19-20.

34 Według art. 37 § 1 projektu kk. z 1968 r. „na wypadek nieuiszczenia grzywny w terminie, sąd określa zastępczą karę pozbawiania wolności, przyjmując jeden dzień pozbawienia wolności za równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych”.

35 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

36 Wprowadzenie tego postanowienia stanowiło konsekwencję przyjęcia definicji wykroczenia jako czynu zabronionego pod groźbą kary aresztu w wymiarze do 3 miesięcy D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 20.

37 Tamże.

wolności podkreślali jej znaczenie dla dalszego ograniczenia stosowania aresztu zasadniczego, orzekanego w latach sześćdziesiątych przeciętnie wobec około 1% ogółu ukaranych przez kolegia³⁸.

Wśród tej grupy skazanych znajdował się spory odsetek osób niepracujących, które uchylały się od podjęcia stałej pracy na rzecz zajęć o charakterze dorywczym. W świetle rozwiązań projektu z 1967 r. jedynym środkiem orzekanym wobec sprawców wykroczeń popełnionych w związku z tzw. „wstrętem do pracy” pozostawała by grzywna. Jednakże wobec braku regularnych dochodów tej kategorii sprawców orzekane wobec nich grzywny podlegałyby zamianie na areszt zastępczy. Izolacja osób niepracujących od społeczeństwa prowadziłaby do ich dalszej demoralizacji wskutek pobytu w zakładzie karnym. Tego rodzaju negatywne konsekwencje nie występowałyby w przypadku kary ograniczenia wolności, której węzłowym ogniwem było oddziaływanie wychowawcze wobec sprawców wykroczeń. Jego istota wyrażała się w obowiązku podjęcia pracy wskazanej przez organ orzekający³⁹. Zalety kary ograniczenia wolności dostrzegli twórcy projektu kodeksu karnego⁴⁰, co zdaniem uczestników dyskusji środowiskowej z góry przesadzało o jej włączeniu do katalogu kar zasadniczych przyszłego prawa o wykroczeniach. Podkreślając potrzebę wzajemnej harmonizacji rozwiązań obydwu projektów, wskazywano, iż rozwiązania przewidziane w przyszłej kodyfikacji prawa karnego powinny mieć zastosowanie również na gruncie wykroczeń⁴¹.

Nieliczne głosy przeciwne karze ograniczenia wolności wskazywały na potencjalne trudności praktyczne związane ze stworzeniem warunków wykonywania nieodpłatnej, dozorowanej pracy przez osoby nieposiadające stałego zatrudnienia. Podejmowane w okresie obowiązywania kary pracy poprawczej próby kierowania tej grupy sprawców wykroczeń do uspołecznionych zakładów pracy nie przyniosły bowiem pozytywnych rezultatów zarówno od strony wychowawczej, jak też efektów pracy podejmowanej przez ukaranych⁴². Poza tym wyrażano obawę, że pomy-

38 W latach 1960-1961 udział aresztu zasadniczego w całokształcie kar orzeczonych przez kolegia wynosił 1,2%. Realizacja wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych obligujących kolegia do zaostreżenia represji wobec sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” skutkowałą wzrostem liczby wymierzonych kar aresztu zasadniczego w połowie lat sześćdziesiątych, przez 1,5% w 1964 r. aż do 1,6% ogółu kar w 1965 r. Po wejściu w życie ustawy o przekazaniu wskaźnik procentowy udziału aresztu w strukturze kar orzekanych przez kolegia kształtował się na poziomie od 1,1% (1967 i 1969 r.) do 1,3% w 1968 r. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 53 i 66.

39 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 21.

40 Według twórców projektu kk. z 1968 r. wprowadzenie kary ograniczenia wolności służyło rozbudowie katalogu kar zasadniczych w kierunku uwzględniającym potrzebę racjonalnego karania drobnych przestępstw, w szczególności poprzez unikanie stosowania krótkoterminowych kar pozbawienia wolności. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 107.

41 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 223.

42 Praca wykonywana przez skazanych w tak krótkim okresie zamiast korzyści ekonomicznych przynosiła straty, „skierowani bowiem w tym trybie do zakładu pracy pracowali źle lub w ogóle tylko markowali pracę”. Nie można było stosować wobec takich osób ekonomicznych środków oddziaływania o charakterze motywacyjnym w postaci kar porządkowych, czy też obciążenia premii, gdyż nie były one zatrudnione na stałe. Kilku lub co najwyżej kilkunastodniowych pracowników traktowano nieprzychylnie, gdyż często wykazywali oni lekce-

ślana jako środek służący ograniczeniu stosowania kar izolacyjnych kara ograniczenia wolności przyniesie skutek odwrotny od zakładanego. Uwaga ta miała związek z przewidzianą w projekcie kodeksu karnego z 1968 r. zastępczą karą pozbawienia wolności na wypadek uchylania się od wykonywania kary ograniczenia wolności⁴³. Stosowanie takiego rozwiązania na gruncie prawa wykroczeń stwarzało niebezpieczeństwo częstego orzekania aresztu zastępczego, którego nie będzie można warunkowo zawiesić⁴⁴.

Pod wpływem argumentów wysuwanych podczas dyskusji środowiskowej większość członków Komisji II zmieniła swój stosunek do kary ograniczenia wolności. Jej wprowadzenie do katalogu kar zasadniczych uznano za wskazane z punktu widzenia zasady indywidualizacji stosowanych przez kolegia środków. Miało bowiem pozwolić na „wyraźniejszą dyferencjację ocen i orzekanych kar w zależności od ciężaru czynu popełnionego przez sprawcę”. Walory kary ograniczenia wolności miały przejawiać się we wdrażaniu sprawców wykroczeń do pracy społecznie użytecznej oraz dalszym ograniczaniu stosowania kary aresztu⁴⁵. Projekt z 1968 r. wprowadzał karę ograniczenia wolności w sankcjach 26 przepisów części szczególnej, zawsze obok kary grzywny, a czasami także aresztu zasadniczego. Kara ta była przewidziana głównie wobec sprawców tych wykroczeń, które w praktyce przybierały charakter chuligański lub były popełniane przez osoby o nieustabilizowanej sytuacji życiowej⁴⁶. Zdaniem Komisji II w przypadku sprawców tego rodzaju czynów kara ograniczenia wolności najbardziej sprzyjała resocjalizacji ukaranych⁴⁷.

Regulacje projektu z 1968 r. dotyczące kary ograniczenia wolności nawiązywały do stosownych przepisów projektu kodeksu karnego. Z uwagi na charakter wykroczeń jako drobnych czynów karalnych przyjęto znacznie węższe ramy czasowe tej kary, która mogła być wymierzana w granicach od 1 do 3 miesięcy (w projekcie kodeksu karnego od 3 miesięcy do 2 lat). Istota kary ograniczenia wolności polegała na wykonywaniu przez ukaranego nieodpłatnej, dozorowanej pracy na cele publiczne w wymiarze od 15 do 30 godzin miesięcznie (w projekcie kodeksu kar-

ważące podejście do wykonywania swoich obowiązków. Zwłaszcza załogi zakładów pracy cechowała niechęć wobec „bumelantów”, określanych tak z racji niechętnego stosunku do pracy i demoralizującego oddziaływania na pozostałych pracowników. Negatywny stosunek dyrekcji zakładów pracy do przyjmowania tych osób obrazuje fakt kierowania do MSW przez poszczególne resorty gospodarcze pism „wręcz domagających się nie kierowania do podległych im zakładów pracy ukaranych karą pracy poprawczej”. Notatka Ministerstwa Sprawiedliwości z 1961 r. w sprawie kary pracy poprawczej. AAN Min. Spr. 154, s. 2-3.

43 Na wypadek uchylania się skazanego od wykonywania kary ograniczenia wolności projekt kk. z 1968 r. przewidywał zastępczą karę grzywny. W wyjątkowych wypadkach projekt dopuszczał zamiarę kary ograniczenia wolności na zastępczą karę pozbawienia wolności. Jednakże wcześniej sąd musiał stwierdzić niemożność ściągnięcia grzywny w drodze egzekucji. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 119.

44 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 223.

45 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 366-367.

46 M.in. karę ograniczenia wolności dodano do sankcji przepisu penalizującego uprawianie procederu żebractwa w sposób natarczywy lub oszukiwaczy.

47 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, s. 385.

nego od 20 do 50 godzin). Ponadto na ukaranym ciążył zakaz zmiany miejsca pobytu bez zgody organu orzekającego. Komisja II nie uwzględniła stosowanych względem sprawców przestępstw dolegliwości w postaci pozbawienia prawa piastowania funkcji w organizacjach społecznych oraz obowiązku udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu wykonania kary⁴⁸. Zdaniem Komisji II pierwsza z nich miała rację bytu wyłącznie w przypadku przestępstw jako czynów o dużym ciężarze gatunkowym. Z kolei obowiązek udzielania wyjaśnień oceniono jako trudny do zrealizowania w praktyce z uwagi na wąskie ramy czasowe kary ograniczenia wolności orzekanej za wykroczenia⁴⁹.

W przypadku osób zatrudnionych w uspołecznionym zakładzie pracy lub skierowanych do pracy w takim zakładzie kara ograniczenia wolności przybierała postać potrącenia od 10 do 25% zarobków. Projekt z 1968 r. wprowadzał dodatkowo dolegliwości, którymi były zakaz rozwiązania stosunku pracy bez zgody organu orzekającego, zakaz przyznania ukaranemu wyższego wynagrodzenia oraz przeniesienia go na wyższe stanowisko.

Przewidziano także możliwość zobowiązania ukaranego karą ograniczenia wolności do naprawienia w całości lub w części szkody wyrządzonej wykroczeniem lub do przeproszenia pokrzywdzonego. Uchylanie się od wykonania tych obowiązków skutkowało niemożnością skorzystania przez ukaranego z dobrodziejstwa zwolnienia z odbycia części kary. Stosowanie tego zwolnienia na gruncie prawa wykroczeń miało stanowić swego rodzaju „bodziec w celu wzmożenia wychowawczo-resocjalizacyjnego oddziaływania kary”⁵⁰.

Projekt z 1968 r. penalizował uchylanie się osób ukaranych karą ograniczenia wolności od wykonywania pracy wskazanej przez organ orzekający. Wzorem projektu kodeksu karnego wprowadzono możliwość zamiany tej kary na grzywnę. W tym celu ustanowiono odpowiedni równoważnik pomiędzy miesiącem ograniczenia wolności a kwotą zastępczej kary grzywny⁵¹. Wyjątkowo projekt z 1968 r. dopuszczał zamianę kary ograniczenia wolności na areszt zastępczy. Było to dopuszczalne w sytuacji, gdy zdaniem kolegium zachodziło duże prawdopodobieństwo nieskuteczności egzekucji grzywny⁵².

48 W. Świda, Projekt kodeksu karnego z 1968 roku ze stanowiska polityki kryminalnej, PiP 1968, nr 4-5, s. 625.

49 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 368.

50 W myśl art. 24 projektu z 1968 r. „Ukaranego karą ograniczenia wolności, który odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary, przy czym przestrzegał porządku prawnego i wyróżniał się swoją pracą, jak również wykonał nałożone na niego obowiązki, organ orzekający może zwolnić od reszty kary, uznając ją za wykonaną”.

51 Jeden miesiąc ograniczenia wolności odpowiadał grzywnie w wysokości od 500 do 1000 złotych, podczas gdy w projekcie kk. z 1968 r. równoważnik ten wynosił od 1000 do 3000 złotych.

52 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 401.

7. Kontrowersje wokół kary nagany

Kontrowersje wśród uczestników dyskusji środowiskowej budziła także umieszczona na ostatnim miejscu w katalogu kar zasadniczych projektu z 1967 r. nagana. Oponenti podniesienia nagany do rangi kary zasadniczej podkreślali, iż związana z nią dolegliwość przybierała wyłącznie postać potępienia moralnego sprawcy wykroczenia. Ich zdaniem należało utrzymać obowiązującą na gruncie u.k.a. zasadę orzekania nagany w razie nadzwyczajnego złagodzenia kary. Rozważano także szersze niż dotychczas stosowanie nagany we wszystkich przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie z uwagi na okoliczności czynu lub osobowość sprawcy. Licniejsza grupa zwolenników utrzymania nagany w katalogu kar zasadniczych wskazywała na znaczenie czynnika moralnego w orzecznictwie k-a. Czynniki ten miał pełnić istotną rolę w procesie wdrażania sprawców drobnych wykroczeń do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Wprowadzenie nagany do katalogu kar zasadniczych stwarzało kolegom możliwość elastycznego reagowania w zależności od wagi popełnionego wykroczenia i osobowości sprawcy. Przy braku nagany zachodziłaby bowiem konieczność stosowania tradycyjnych kar grzywny także w przypadku wykroczeń o znikomym stopniu społecznego niebezpieczeństwa. Poza tym możliwość orzekania nagany stanowiła odpowiednik funkcjonującej na gruncie procedury karnej instytucji warunkowego umorzenia postępowania w oparciu o kryterium znikomego stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu⁵³.

Wprowadzenie nagany do katalogu kar zasadniczych projektu z 1968 r. Komisja II uzasadniała potrzebą wzbogacenia dotychczasowego systemu kar środkiem o charakterze czysto wychowawczym. Ponadto wzorem u.k.a. nagana mogła być orzeczona w trybie nadzwyczajnego złagodzenia kary zamiast kary surowszej, którą zagrożony był czyn popełniony przez sprawcę wykroczenia⁵⁴. Projekt z 1968 r. w sposób bardziej precyzyjny określił przesłanki wymierzania tej kary, przewidując orzekanie nagany z uwagi na charakter i okoliczności czynu lub osobowość sprawcy wykroczenia. W oparciu o powyższe przesłanki organ orzekający rozstrzygał, czy zastosowanie nagany wystarczy dla wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego⁵⁵. Wobec takiego ukształtowania podstaw stosowania nagany Komisja II opowiedziała się za wprowadzeniem zakazu jej wymierzania wobec sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim. Nowatorskie rozwiązanie postrzegano jako wyraz szczególnego potępienia sprawców umyślnie naruszających w porządek i spokój publiczny⁵⁶.

53 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 222.

54 *Uzasadnienie projektu...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 366-367.

55 D. Egierska, J. Smereczński, *Projekt prawa...*, s. 528.

56 *Zestawienie przepisów...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 403.

8. System kar dodatkowych

Podczas dyskusji na projektem z 1967 r. pozytywnie oceniono fakt wprowadzenia nowych kar dodatkowych w postaci zakazu prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności związanych z wymaganym zezwoleniem oraz zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. W obowiązującym stanie prawnym stosowanie tego rodzaju zakazów stanowiło wyłączne uprawnienie odpowiednich organów administracji państwowej, stąd ich uwzględnienie przez projekt z 1967 r. istotnie rozszerzało kompetencje organów orzekających. Podkreślano, iż kolegia jako organy powołane do rozstrzygania o odpowiedzialności k-a powinny także zajmować stanowisko w kwestii dalszego wykonywania przez sprawcę czynności lub działalności, z którą związane było popełnione wykroczenie⁵⁷. Z uwagi na szczególną dolegliwość wobec osób wykonujących zawód kierowcy większość uczestników dyskusji opowiedziała się przeciwko obligatoryjnemu orzekaniu kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Postulowano przyjęcie wariantu zakładającego fakultatywne stosowanie tej kary dodatkowej względem sprawców kierujących pojazdami zarówno w stanie nietrzeźwości, jak też w stanie wskazującym na użycie alkoholu⁵⁸.

Przepisy projektu z 1967 r. regulujące kary dodatkowe przypadku rzeczy i podania orzeczenia do publicznej wiadomości oceniono jako sformułowane w sposób ogólnikowy, co rodziło niebezpieczeństwo swobodnego orzekania tych kar przez kolegia. Szczególnej krytyce poddano fakt zamieszczenia lakonicznej wzmianki o możliwości orzeczenia przypadku rzeczy bez sprecyzowania, jakie przedmioty miałyby podlegać przypadkowi. Zdaniem dyskutantów należałoby w jasny sposób określić iż chodzi o przedmioty, które służyły do popełnienia wykroczenia lub zostały uzyskane w wyniku jego popełnienia. Inna koncepcja zakładała odesłanie do artykułu projektu kodeksu karnego dotyczącego przypadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa⁵⁹. Nie zyskała jednak szerszego poparcia, gdyż stała w sprzeczności w założeniem samodzielnego charakteru części ogólnej przyszłego prawa o wykroczeniach.

W przypadku podania ogłoszenia o ukaraniu do publicznej wiadomości wskazywano na brak precyzyjnego określenia kryteriów orzekania tej kary dodatkowej. Twórcy projektu z 1967 r. poprzestali jedynie na ogólnikowym stwierdzeniu o jej szczególnym znaczeniu wychowawczym. Podczas dyskusji środowiskowej wysuwano postulaty rezygnacji z ogłoszenia faktu ukaraniu w prasie, twierdząc, iż ma ona

57 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 372.

58 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 222.

59 Projekt kk. z 1968 r. przewidywał karę dodatkową przypadku narzędzi lub innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, jak również przypadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 111.

„ważniejsze zadania społeczne do spełnienia niż rejestrowanie popełnionych wykroczeń i ich sprawców”. Taką potrzebę dostrzegano jedynie w przypadku szczególnie niebezpiecznych dla porządku prawnego przestępstw. Na tle przestępstw wykroczenia stanowiły czyny na tyle błahе, iż podawanie orzeczenia o ukaraniu przez kolegium do publicznej wiadomości oceniono za pozbawione racji bytu ze społecznego punktu widzenia. Zwłaszcza w przypadku sprawców młodocianych fakt opublikowania orzeczenia w prasie mógłby przynieść efekty antywychowawcze w postaci popełniania kolejnych wykroczeń dla zyskania rozgłosu w swoim środowisku. W tej sytuacji za bardziej wskazane uznano zawiadomienie dyrekcji szkoły lub kierownictwa zakładu pracy młodocianego sprawcy wykroczenia⁶⁰.

Zgłoszone podczas dyskusji uwagi w niewielkim stopniu zostały uwzględnione przez twórców projektu z 1968 r., którzy opowiedzieli się za obligatoryjnym orzekaniem kar dodatkowych wobec prowadzących pojazdy samochodowe po spożyciu alkoholu. Wprowadzenie szczególnie dotkliwego z punktu widzenia kierowców rozwiązania uzasadniano planowanym przekazaniem do właściwości kolegiów spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości⁶¹. Jednocześnie z uwagi na dużą liczbę wypadków powodowanych przez nietrzeźwych kierowców podkreślano znaczenie przewidzianej w projekcie z 1968 r. kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych jako instrumentu profilaktyki społecznej⁶². Należy podkreślić ograniczenie zakresu stosowania tej najbardziej dolegliwej kary dodatkowej wyłącznie do pojazdów samochodowych, podczas gdy w projekcie z 1967 r. zakaz prowadzenia dotyczył wszelkich pojazdów napędzanych siłami przyrody.

Komisja II częściowo uwzględniła krytyczne uwagi odnoszące się do zbyt ogólnikowego określenia zakresu przedmiotowego kary dodatkowej przepadek rzeczy. Projekt z 1968 r. wprowadzał obligatoryjny przepadek narzędzi lub rzeczy służących albo przeznaczonych do popełnienia wykroczenia. Przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia dopuszczono jedynie wtedy, gdy wyraźnie przewidywał to przepis szczególny⁶³. Przychylając się do uwag M. Siewierskiego, zrezygnowano z wariantu wykonania kary dodatkowej podania orzeczenia do publicznej wiadomości, jakim według projektu z 1967 r. była publikacja orzeczenia w prasie na koszt ukaranego. Nie zdecydowano się jednak na bardziej precyzyjne określenie przesłanek orzekania tej kary dodatkowej. Utrzymano zasadę jej stosowania wtedy, gdy zdaniem organu orzekającego miało to szczególne znaczenie wychowawcze⁶⁴.

60 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

61 *Zestawienie dalszych...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 425.

62 *Uzasadnienie projektu...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 373.

63 *Zestawienie przepisów...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 402.

64 D. Egierska, J. Smereczkański, *Projekt prawa...*, s. 529.

Uczestnicy dyskusji przyjęli z aprobatą fakt uwzględnienia w części ogólnej projektu z 1967 r. instytucji nawiązki, która w obowiązującym stanie prawnym była orzekana wyłącznie przy wykroczeniach polnych, leśnych i ogrodowych. Z uznaniem spotkało się także wprowadzenie możliwości orzeczenia nawiązki na rzecz osoby pokrzywdzonej wykroczeniem o charakterze chuligańskim. Sceptycznie na to rozwiązanie zapatrywał się M. Siewierski, wskazując na potencjalne trudności z ustaleniem podmiotu pokrzywdzonego wykroczeniem naruszenia spokoju i porządku publicznego. Jego zdaniem taka sytuacja nie tylko stwarzała pole dla nadużyć ze strony rzekomych pokrzywdzonych, lecz także mogła prowadzić do całkowitej dowolności przy określaniu ekwiwalentu pieniężnego za krzywdę o wymiarze niematerialnym⁶⁵. Siewierski kwestionował także zbyt ogólnikowe, jego zdaniem, sformułowanie o możliwości orzekania nawiązki w wypadkach przewidzianych przez ustawę, przekonując Komisję o potrzebie bardziej precyzyjnego określenia przesłanek stosowania nawiązki. Według projektu z 1968 r. nawiązka mogła być orzekana na rzecz pokrzywdzonego w wypadkach, gdy przewidywał to przepis szczególny⁶⁶.

9. Kwestia przedawnienia i zatarcia skazania

W wyniku dyskusji środowiskowej dokonano modyfikacji przepisów projektu z 1967 r. określających długość okresów przedawnienia. Komisja II podjęła decyzję o wprowadzeniu wyjątku od zasady sześciomiesięcznego terminu przedawnienia orzekania na rzecz rocznego okresu dla spraw o wykroczenia zagrożone karą aresztu zasadniczego⁶⁷. Nie uwzględniono postulatu przyjęcia rocznego terminu przedawnienia w stosunku do wszystkich wykroczeń, powołując się na rządzącą procedurą k-a zasadę szybkości. Zdaniem Komisji II „sprawcy drobniejszych, mniej społecznie niebezpiecznych naruszeń powinni być zawsze niezwłocznie pociągani do odpowiedzialności”. Natomiast w przypadku zagrożonych aresztem czynów o większej szkodliwości społecznej półroczny okres przedawnienia ściągania mógłby okazać się niewystarczający. Znaczną część z nich stanowiły bowiem przejęte z sądów występki, „wymagające nierzadko prowadzenia czynności dochodzących”. W grupie wykroczeń zagrożonych aresztem znajdowały się także czyny o charakterze chuligańskim, w przypadku których wydłużenie terminu przedawnienia wpisywało się w ogólny klimat surowego traktowania sprawców tej grupy wykroczeń⁶⁸.

Sytuacja sprawców wykroczeń uległa pogorszeniu wskutek przedłużenia przez projekt z 1968 r. terminu przedawnienia wykonania kary z roku do dwóch lat. W trakcie dyskusji padały propozycje utrzymania rozwiązań obowiązującej u.k.a.,

65 M. Siewierski, Nowy projekt..., s. 4.

66 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 373.

67 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 404.

68 D. Egińska, J. Smereczkański, Projekt prawa..., s. 531.

a nawet powrotu do przewidzianego przez p.o.w. trzyletniego okresu przedawnienia. Ostatecznie Komisja II uznała termin dwuletni za w zupełności wystarczający do całkowitego wykonania kary, nawet jeżeli ukarany w tym czasie korzystał z odroczenia wykonania kary lub wymierzoną mu grzywnę rozłożono na raty. Uwzględniając uwagi uczestników dyskusji środowiskowej, w przepisie projektu z 1968 r. dotyczącym przedawnienia nie zamieszczono stwierdzenia o zdarzeniach, które nie były wliczane do okresu przedawnienia⁶⁹.

Zdaniem dyskutantów w sposób trudny do zrozumienia został sformułowany przepis projektu z 1967 r. określający szczególny przypadek zatarcia skazania. Chodziło o sytuację, w której sprawca dopuścił się nowego wykroczenia, chociaż nie upłynął jeszcze dwuletni termin uznania za niebyłe faktu uprzedniego ukarania. Zmodyfikowany stosownie do poczynionych uwag przepis projektu z 1968 r. wprowadzał zatarcie skazania za obydwa wykroczenia dopiero po upływie 2 lat od wykonania, darowania albo przedawnienia kary za nowe wykroczenie⁷⁰. Powołując się na potrzebę walki z recydywą, uzależniono zatarcie skazania od tego, aby sprawca nie popełnił nowego wykroczenia, za które wymierzono mu karę aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. To nowe rozwiązanie projektu z 1968 r. służyło zaostrzeniu oceny tych sprawców, których fakt ukarania nie powstrzymał od ponownego naruszenia przepisów karnych. Spod zakresu obowiązywania tego warunku wyłączono „oceniane przez organy orzekające jako najmniej poważne” przypadki wymierzenia nagany. Wprowadzenie tego wyjątku uzasadniano potrzebą szybszego „rozliczenia” się ze społeczeństwem sprawców, których czyn miał charakter odosobniony⁷¹.

Ostatnim nowym rozwiązaniem części ogólnej projektu z 1968 r. był zamieszczony na jej końcu tzw. słowniczek. Zawierał on przytoczone za projektem kodeksu karnego⁷² wyjaśnienie takich wyrażeń ustawowych, jak: czyn zabroniony, przestępstwo lub wykroczenie podobne, najbliższy. Wprowadzenie słowniczka miało przyczynić się do jednolitej interpretacji identycznych sformułowań w całym obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego. Jednocześnie uwzględniało wysuwany przez uczestników dyskusji środowiskowej postulat określenia pojęć, których brak jednolitej interpretacji stwarzał trudności w praktyce orzecznictwa k-a⁷³.

Dyskusja środowiskowa nad częścią ogólną projektu z 1967 r. przyniosła krytyczną ocenę rozwiązań nawiązujących do „administracyjnej” koncepcji prawa wy-

69 Były nimi czas wykonania kary, odroczenie jej wykonania, przerwy oraz okres próby przy warunkowym zawieszeniu jej wykonania. D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 14.

70 D. Egierska, J. Smereczński, *Projekt prawa...*, s. 531.

71 Uzasadnienie projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 378.

72 Przewidziany w rozdziale XVII projektu kk. z 1968 r. słowniczek zawierał wyjaśnienie 15 terminów ustawowych, jakimi posługiwał się projekt. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 124.

73 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 14.

kroczeń, zwłaszcza ze strony przedstawicieli nauki prawa karnego. Krytyce tej towarzyszyły żądania pełnej realizacji zasady jednolitości prawa karnego i prawa k-a na gruncie części ogólnej przyszłej kodyfikacji, do których przychylnie odniosła się Komisja II. W wyniku recepcji szeregu rozwiązań zawartych w projekcie kodeksu karnego część ogólna projektu z 1967 r. uległa na tyle istotnym zmianom, iż powstała kolejna wersja projektu prawa o wykroczeniach. Roboczy projekt z marca 1968 r. w znacznie szerszym zakresie niż poprzedni projekt realizował założenie wzajemnej harmonizacji prawa wykroczeń i prawa karnego. Instytucje części ogólnej projektu z 1968 r. zostały ukształtowane na podobieństwo regulacji mających zastosowanie wobec sprawców przestępstw, aczkolwiek z uwzględnieniem specyfiki wykroczeń jako drobnych czynów karalnych. Zasada jednolitości prawa karnego i prawa wykroczeń była szczególnie widoczna na gruncie definicji wykroczenia, która została sformułowana w sposób podkreślający tożsamość rodzajową wykroczeń i przestępstw.

Rozdział X

CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA PROJEKTU PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1967 R. W OCENIE UCZESTNIKÓW DYSKUSJI ŚRODOWISKOWEJ

1. Problem zakresu przedmiotowego części szczególnej projektu

Oceniając część szczególną projektu z 1967 r., uczestnicy dyskusji środowiskowej wyrazili uznanie dla poniesionego przez Komisję II „wysiłku skodyfikowania w jednym akcie tak wielu norm pochodzących z różnych ustaw”. Pozytywnie oceniono fakt zamieszczenia w części szczególnej zaledwie 109 artykułów, chociaż w obowiązującym stanie prawnym doliczono się prawie 2000 stanów faktycznych wykroczeń. Słuszność przyjęcia kryterium doboru wykroczeń powszechnie występujących w orzecznictwie kolegiów podkreślał m.in. M. Siewierski. Autor ten przywoływał doświadczenia wyniesione w praktyki stosowania w Polsce międzywojennej rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 r. Twórcy tzw. kodeksu Tagancewa, który obejmował także zaliczane wprost do kategorii przestępstw wykroczenia, kierowali się ambicją zamknięcia w jednym akcie prawnym wszystkich możliwych stanów faktycznych tej kategorii czynów karalnych. W rezultacie kodeks ten zawierał „olbrzymi balast przepisów blankietowych, często martwych, a przy ich stosowaniu i tak trzeba było sięgać do odnośnych ustaw administracyjnych”. Siewierski podzielał wysuwane przez uczestników dyskusji środowiskowej zastrzeżenia odnośnie do zbyt drobiazgowego charakteru wielu artykułów części szczególnej projektu z 1967 r. Na tle p.o.w., które unikało kazuistyki i operowało bardziej ogólnymi pojęciami, projekt był przez to mniej czytelny. Taki sposób redakcji jego przepisów Siewierski postrzegał jako nieuchronną konsekwencję przyjęcia „koncepcji pochłonięcia przez nowe prawo bardzo wielu dyspozycji przepisów karnych z ustaw szczególnych, hołdujących szczegółowemu regulowaniu zagadnień administracyjnych”¹.

1 M. Siewierski, Nowy projekt..., s. 22.

Wobec faktu zamieszczenia w projekcie z 1967 r. wybranych stanów faktycznych ogółu wykroczeń przewidzianych przez obowiązujące ustawodawstwo wśród uczestników dyskusji środowiskowej pojawiły się rozbieżne oceny słuszności przeprowadzonej przez Komisję II selekcji. Najżywiej dyskutowano kwestię zasadności włączenia do projektu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz pozostawienia poza jego ramami wykroczeń przeciwko prawom pracownika. Zwolennicy wyłączenia z projektu wykroczeń drogowych wskazywali na zbyt szczegółowy charakter przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego. Twierdzili, iż włączenie tej kategorii wykroczeń do projektu „rozsadziłoby jego ramy”. Teoretycznie możliwe było ujęcie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego w postaci szerokich, syntetycznych stanów faktycznych. Minusem takiego rozwiązania byłaby konieczność zamieszczenia w części szczególnej projektu szeregu odwołań do zakresu obowiązków uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza tych kierujących pojazdami. Wariant alternatywny zakładał odwołanie się do klauzuli o naruszeniu obowiązujących przepisów drogowych lub użycie określeń ocennych, które znajdowałyby bliższą konkretyzację w aktach prawnych niższego rzędu. Wadą takiego wariantu była konieczność dokonania oceny prawnej czynu w oparciu o przepisy pozostające poza ramami przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Tymczasem jednym z założeń prac kodyfikacyjnych było stworzenie aktu prawnego, który stanowiłby wyłączną podstawę rozpatrywania spraw o wykroczenia przez organy ścigania i kolegia. Przeciwno zamieszczeniu w projekcie wykroczeń drogowych przemawiać miały także rozwiązania obowiązujące w przeważającej większości państw o rozwiniętej komunikacji samochodowej. Państwa te posiadały odrębne zbiory przepisów normujących reguły ruchu drogowego i określających kary grożące za ich naruszenie. Wobec szybkiego tempa rozwoju motoryzacji w Polsce postulowano pozostawienie tej kategorii wykroczeń w tzw. kodeksie drogowym, który zdobył sobie prawo obywatelstwa i został szeroko spopularyzowany².

Nie sposób odmówić częściowej choćby racji argumentom wysuwanym przez zwolenników pozostawienia wykroczeń drogowych poza ramami projektu, lecz zarówno Komisja II, jak też większość uczestników dyskusji opowiedziały się za uwzględnieniem tej kategorii wykroczeń w przyszłej kodyfikacji. Twierdzili, iż „nie należy pozostawiać p.o.w. w jego tradycyjnym kształcie w sytuacji, gdy warunki współczesnego życia przesuwają coraz silniej ciężar ochrony prawnej na inne, ważne dziedziny stosunków międzyludzkich”³.

Odmienne została rozstrzygnięta kwestia objęcia zakresem przyszłej kodyfikacji wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy. Nieliczni zwolennicy takiego

2 A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia...*, s. 214-215.

3 Tamże, s. 215.

rozwiązania operowali argumentem w postaci znaczenia ochrony praw pracowników, których naruszenia w praktyce nie „są wcale rzadkie”. Pozostający w zdecydowanej większości przeciwnicy zamieszczenia tej grupy wykroczeń w projekcie wskazywali na trudności praktyczne wynikające z faktu nieskodyfikowania prawa pracy. Podobne stanowisko zajęła Komisja II, podkreślając zarazem potrzebę skodyfikowania prawa pracy.

Oceniając pozytywnie fakt objęcia zakresem projektu z 1967 r. najczęściej występujących wykroczeń, niektórzy uczestnicy dyskusji wskazywali na negatywny wpływ przyjętego przez Komisję II założenia na praktyczne stosowanie przyszłej kodyfikacji. Wobec niemożności włączenia do projektu w całości przepisów karnych ustaw szczególnych uwzględniono jedynie niektóre zawarte w tych ustawach stany faktyczne. Uwaga ta dotyczyła m.in. recypowanych z ustaw szczególnych przepisów o ochronie przeciwpożarowej, budowlanych i wodnych. Zdaniem A. Gubińskiego organy stosujące przyszłe prawo o wykroczeniach z łatwością odnajdą w nim najczęściej występujące naruszenia prawa w tych dziedzinach, lecz celem wymierzenia kary sprawcom rzadziej popełnianych wykroczeń będą musiały sięgnąć do ustaw szczególnych⁴.

2. Krytyczna ocena niektórych sankcji

Oprócz formułowania uwag o charakterze ogólnym uczestnicy dyskusji środowiskowej wysuwali zastrzeżenia dotyczące poszczególnych przepisów części szczególnej projektu z 1967 r. Jego twórcom zarzucano nieumiejętne operowanie sankcjami karnymi, których wysokość nie zawsze odpowiadała ciężarowi gatunkowemu czynu. Jako zbyt łagodne uznano sankcje grożące za wykonywanie czynności zawodowych wbrew zakazowi sądu lub organu administracji, wprowadzanie w błąd organu państwowego, niszczenie drogi publicznej czy też złośliwe dokuczanie lub niepokojenie innej osoby. Zwłaszcza ten ostatni czyn, który mógł wyrządzić dotkliwą krzywdę osobie starszej lub nieporadnej, spotykał się z nieadekwatną do jego społecznych następstw sankcją w postaci grzywny do 2000 złotych lub nagany. Z kolei inne przepisy części szczególnej zostały niepotrzebnie opatrzone surową sankcją, chociaż niski stopień społecznego niebezpieczeństwa penalizowanych nimi zachowań przemawiał za orzekaniem znacznie łagodniejszych kar. Według M. Siewierskiego szczególnie rażącym przejawem tej tendencji było wprowadzenie aresztu zasadniczego lub grzywny jako kary grożącej za spożywanie alkoholu w lokalu sanatoryjnym lub oświatowo-wychowawczym. Tego samego rodzaju sankcja była przewidziana w przypadku kierowania pojazdem w stanie wskazującym na użycie alkoholu. Popełniane przez pijanych kierowców wykroczenie posiadało ciężar

4 Tamże.

gatunkowy nieporównywalnie większy w porównaniu z wypiciem przez pensjonariuszy zakładu sanatoryjnego przysłowiowej szklaneczki piwa. W konkluzji Siewierski podkreślił, iż przyjmując słuszne skądinąd założenie o surowym karaniu przypadków nadużywania alkoholu, twórcy projektu z 1967 r. nie stanęli na wysokości zadania. Nie potrafili bowiem zachować odpowiednich proporcji przy ustaleniu sankcji karnych adekwatnych do wagi czynu i stopnia jego społecznego niebezpieczeństwa⁵.

Krytyka ze strony uczestników dyskusji środowiskowej przyniosła efekt w postaci korekty w projekcie z 1968 r. większości kwestionowanych sankcji w kierunku ich złagodzenia (w 14 przypadkach) lub zaostrzenia (w 17 przypadkach). Złagodzenie sankcji przejawiało się zwłaszcza we wprowadzeniu możliwości orzeczenia nagany alternatywnie z karami aresztu bądź grzywny⁶. Zmiany prowadzące do ustanowienia surowszych sankcji karnych objęły m.in. wykroczenie znęcania się na zwierzętami. Podwyższeniu górnej granicy kar aresztu i grzywny do maksymalnego pułapu tych kar⁷ towarzyszyło wprowadzenie kary ograniczenia wolności. Przepis penalizujący umyślne wprowadzanie w błąd organu lub instytucji państwowej uzupełniono o możliwość orzeczenia wobec sprawcy nawiązki w wysokości do 2000 złotych. Zaostrzeniu uległy kary grożące sprawcom czynu polegającego na złośliwym dokuczaniu innej osobie, gdyż obok podniesienia z 2000 do 3000 złotych górnego pułapu grzywny dodano sankcję w postaci kary ograniczenia wolności.

Nie wszystkie wysuwane przez uczestników dyskusji środowiskowej postulaty podwyższenia sankcji karnych zostały przez Komisję II uwzględnione. Bez zmian pozostawiono zagrożenia karne w przypadku takich wykroczeń, jak:

- przywłaszczenie tytułu, stanowiska lub bezprawne używanie odznaczeń;
- wykonywanie czynności zawodowych wbrew zakazowi sądu lub organu administracji;
- wprowadzenie w błąd organu państwowego co do tożsamości, zawodu, miejsca zamieszkania;
- niszczenie drogi publicznej.

Zdaniem Komisji II były to wykroczenia o typowo administracyjnym rodowodzie, przez co nie zawierały w sobie dużego ładunku społecznego niebezpieczeństwa. W tej sytuacji za niewskazane uznano szczególne potępienie społeczne ich sprawców wyrażające się w możliwości orzeczenia surowych sankcji⁸.

5 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

6 Tytułem przykładu wskazywano dodanie nagany w sankcji przepisu dotyczącego nieumyślnego paserstwa, które w projekcie z 1967 r. było zagrożone wyłącznie karą grzywny do 3000 złotych. D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 26.

7 Projekt z 1967 r. operował sankcją w postaci kary aresztu do miesiąca lub grzywny do 2000 złotych.

8 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 26.

3. Krytyka nadmiernej penalizacji

Uczestnicy dyskusji środowiskowej wskazywali na „niezyciowy” charakter niektórych stanów faktycznych wykroczeń, oceniając ich zamieszczenie w projekcie z 1967 r. jako działanie pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Najwięcej zastrzeżeń budziło wykroczenie spożywania napojów alkoholowych na terenie zakładu oświatowo-wychowawczego, w szpitalach lub sanatoriach oraz w innych miejscach objętych zakazem spożywania alkoholu. Krytykując zagrożenie tego rodzaju czynów karami aresztu lub grzywny, postulowano stosowanie wobec ich sprawców wyłącznie środków dyscyplinarnych, które były przewidziane w regulaminach zakładów administracyjnych lub lokali gastronomicznych⁹. Uwzględniając ten postulat, Komisja II podjęła decyzję o skreśleniu przejętego z ustawy antyalkoholowej kontrowersyjnego przepisu projektu z 1967 r.

Pod wpływem krytycznych uwag wysuwanych przez uczestników dyskusji środowiskowej, projekt z 1968 r. odstępował od karalności prowadzenia bez wymaganego zezwolenia zbiórki datków w celach niepublicznych, takich jak wsparcie przez mieszkańców bloku chorej sąsiadki lub zakup wspólnego wieńca pogrzebowego. Jako całkowicie niedostosowany do realiów życia codziennego oceniono przepis projektu z 1967 r. penalizujący powszechnie akceptowaną w wielu okolicach praktykę zbierania w lesie suszu. Środowiska wiejskie postulowały także rezygnację z karalności zbierania kłosów, wykaszania trawy w nieznacznej ilości oraz zaboru niewielkiej ilości ziemiopłodów z cudzego gruntu w celu spożycia. Wprowadzone w okresie międzywojennym rozwiązania dawno straciły rację wobec wzrostu poziomu życia rolników w powojennej Polsce, stąd wykroczenia przejęte z uchwalonej w 1937 r. ustawy o szkodnictwie polnym i leśnym rzadko kiedy występowały w praktyce. Nawet jeżeli sprawy tego rodzaju trafiały do kolegiów, to z uwagi na błahy ciężar gatunkowy ich sprawcy korzystali z dobrodziejstwa nadzwyczajnego złagodzenia kary¹⁰. Podnoszone przez środowiska wiejskie argumenty legły u podstaw rezygnacji z zamieszczenia tych odstających od realiów życia codziennego przepisów w projekcie z 1968 r.

Z kolei przedstawiciele praktyki orzecznictwa k-a domagali się skreślenia przepisu przewidującego karalność właściciela pojazdu, który nie potrafił wskazać komu powierzył pojazd do używania w oznaczonym czasie. Przepis ten przewidywał wyłączenie odpowiedzialności k-a właściciela w przypadku wskazania, iż pojazdu użyto wbrew jego woli lub wiedzy. Wobec powszechnego korzystania z takiej możliwości przez obwinionych właścicieli pojazdów podawano w wątpliwość celowość uwzględnienia w przyszłej kodyfikacji opisywanego stanu faktycznego¹¹. Podkre-

9 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

10 H. Fijałkowski, *Uwagi do projektu...*, s. 3.

11 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 25.

ślano przy tym fakt sformułowania kwestionowanego przepisu w sposób niezrozumiały. Wprawdzie za jego utrzymaniem opowiedziało się Ministerstwo Komunikacji, lecz nie było w stanie przekonać Komisji II do zmiany decyzji o rezygnacji z nieprzydatnego w praktyce rozwiązania¹².

M. Siewierski kwestionował sposób redakcji przepisu przewidującego karalność pozostawienia osoby małoletniej w wieku do lat 13 w warunkach umożliwiających wzniesienie pożaru. Wskazywał przy tym na przewidziany w projekcie z 1967 r. obowiązek opieki lub nadzoru na nieletnim do lat 7, którego naruszenie przybierało postać pozostawienia nieletniego w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka. Zdaniem Siewierskiego podniesienie wieku dziecka podlegającego obowiązkowi nadzoru do lat 13 wyłącznie z uwagi na potencjalne niebezpieczeństwo wzniesienia pożaru prowadziło do powstawania zróżnicowanych z uwagi na wiek dziecka przesłanek odpowiedzialności k-a rodziców lub opiekunów. Celem likwidacji tej sprzeczności Siewierski opowiadał się za ustanowieniem jednolitego wieku osoby małoletniej na poziomie lat 7, bez względu na rodzaj wykroczenia popełnionego przez rodzica lub opiekuna¹³. Postulat ten został uwzględniony w projekcie z 1968 r.¹⁴.

4. Problem karalności prostytutki

Podobnie jak to miało miejsce na początku lat sześćdziesiątych, również podczas dyskusji nad rozwiązaniami części szczegółowej projektu z 1967 r. najwięcej kontrowersji budziła kwestia karalności publicznych przejawów prostytutki. Spośród zaproponowanych przez Komisję II wariantów rozwiązania tego problemu zdecydowane poparcie uczestników dyskusji środowiskowej zyskała koncepcja całkowitej rezygnacji z karalności kobiet trudniących się nierządem w miejscach publicznych. Odwołując się do zasady abolicjonizmu, wskazywano na potrzebę prowadzenia intensywniej pracy wychowawczej i profilaktycznej w celu usunięcia przyczyn procederu prostytutki¹⁵. Z punktu widzenia tej zasady krytykę koncepcji zakładającej traktowanie publicznych przejawów prostytutki w kategoriach wykroczenia przeprowadził W. Radecki. Za podstawową wadę takiego rozwiązania uznał brak w projekcie z 1967 r. „korespondującej normy, przewidującej sankcje za publiczne i widoczne szukanie prostytutki przez klienta”. W związku z tym zarzucał twórcom projektu dyskryminowanie kobiet trudniących się nierządem na tle ich klientów. Bez ich udziału proceder prostytutki nie miałby racji bytu, tymczasem pozostawali

12 Zestawienie kwestii, w których nie osiągnięto porozumienia z resortami zainteresowanymi projektem prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 413.

13 M. Siewierski, Nowy projekt..., s. 4.

14 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 406.

15 Szerzej na ten temat M. Jasińska, Proces społecznego wykołajenia młodocianych dziewcząt, Warszawa 1967.

oni całkowicie bezkarni. Zdaniem Radeckiego takie podejście do problemu prostytucji przyniosłoby jedynie połowiczny efekt w postaci oczyszczenia miejsc publicznych z kobiet trudniących się nierządem. Kobiety te w dalszym ciągu uprawiałyby dotychczasowy proceder, aczkolwiek w sposób bardziej zakamuflowany. Negatywną konsekwencją zejścia prostytutek do przysłowiowego „podziemia” byłby znaczący wzrost przestępstw ułatwiających uprawianie prostytucji, czyli kuplerstwa i сутenerstwa. Dlatego zamieszczenie w przyszłym prawie o wykroczeniach przepisu penalizującego publiczne przejawy prostytucji wiązało się z dużym prawdopodobieństwem szkodliwych następstw jego stosowania¹⁶.

Z praktycznego punktu widzenia ten kontrowersyjny przepis projektu z 1967 r. kwestionował M. Siewierski. Zawarte w nim sformułowanie o „wyrażaniu” przez prostytutkę chęci uzyskania korzyści materialnej w zamian za oferowane w miejscu publicznym usługi ocenił jako zbyt ogólnikowe. W jego opinii brak jasnych kryteriów umożliwiających ustalenie, czy wyrażenie owej chęci faktycznie miało miejsce, będzie stanowił czynnik utrudniający pociąganie do odpowiedzialności k-a kobiet zajmujących się nierządem¹⁷. Komisja II nie ugięła się pod presją argumentów wysuwanych przez zwolenników zasady abolicjonizmu. Krytykowany przez nich przepis został uwzględniony w projekcie z 1968 r., lecz w innym celu niż stworzenie podstawy karania prostytutek za samo uprawianie swego procederu. Uzasadniając zajęte stanowisko, Komisja II powoływała się na względy obyczajności publicznej, które przemawiały za usunięciem prostytutek z takich miejsc, jak ulice, parki czy skwery. Jednocześnie przyznała rację tym uczestnikom dyskusji środowiskowej, w opinii których sposób ujęcia stanu faktycznego wykroczenia nie podkreślał elementu naruszenia porządku publicznego przez oferujące swoje usługi w sposób agresywny prostytutki. W konsekwencji projekt z 1968 r. jako przesłankę karalności publicznych przejawów prostytucji przewidywał złożenie innej osobie propozycji dokonania czynu nierządnego w sposób natarczywy. Propozycja taka musiała być złożona w celu uzyskania korzyści majątkowej¹⁸. O burzliwym przebiegu debaty nad ostateczną wersją przepisu dotyczącego karalności publicznych przejawów prostytucji świadczyć może wprowadzenie opisywanych poprawek w drodze odrębnego skreślenia stosownych sformułowań pierwotnej wersji tego przepisu. Opublikowany w formie maszynopisu roboczy projekt z 1968 r. zakładał bowiem utrzymanie najbardziej krytykowanego przez uczestników dyskusji środowiskowej przepisu w niezmienionej postaci¹⁹.

16 W. Radecki, *Prostytucja a prawo o wykroczeniach*, PiŻ 1967, nr 22, s. 4.

17 M. Siewierski, *Nowy projekt...*, s. 4.

18 *Uzasadnienie projektu...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 380.

19 *Ważniejsze problemy...*, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 452.

5. Kwestia subsydiarnego charakteru odpowiedzialności karno-administracyjnej

Towarzyszący dyskusji klimat napiętnowania nadmiernej represyjności obowiązującego systemu prawa k-a legł u podstaw pozytywnej oceny zastosowanej przez twórców projektu z 1967 r. innowacji. Jej istota polegała na uzależnieniu orzeczenia kary za niektóre wykroczenia od stwierdzenia uprzedniej bezskuteczności środków egzekucji administracyjnej. Rozwiązanie to miało na celu zwiększenie aktywności organów administracji, gdyż ich dotychczasowa działalność ograniczała się do sporządzania wniosków o ukaranie w trybie k-a. Rozszerzeniu zakresu stosowania omawianej innowacji służyło uwzględnienie w projekcie z 1968 r. nowego stanu faktycznego w postaci naruszenia obowiązku rejestracji biblioteki lub zbioru materiałów bibliotecznych. Grożąca sprawcy tego wykroczenia kara grzywny lub nagany mogła być orzeczona dopiero po zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej²⁰. Jako wyłom od tej zasady należy ocenić zmiany wprowadzone w przepisie projektu z 1967 r., który penalizował niedopełnienie obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Projekt z 1968 r. rezygnował z wymogu uprzedniego stosowania środków egzekucji administracyjnej, gdyż dotychczasowa praktyka miała wykazać ich nieskuteczność jako instrumentu służącego utrzymaniu należytego stanu sanitarnego nieruchomości oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Zdaniem Komisji II konsekwencje naruszenia przepisów sanitarno-epidemiologicznych przez osoby zarządzające nieruchomościami były na tyle poważne, iż sprawcy przewidzianego w projekcie wykroczenia powinni podlegać wyłącznie odpowiedzialności k-a²¹.

Podkreślając korzyści płynące ze zmniejszenia liczby spraw rozpatrywanych przez kolegia, uczestnicy dyskusji środowiskowej postulowali stosowanie względem sprawców niektórych wykroczeń wyłącznie środków przymusu administracyjnego. Za bezzasadne uznano karanie przez kolegia tzw. radiopajęczarzy z uwagi na fakt, iż obowiązująca ustawa o łączności²² przewidywała obowiązek uiszczenia przez sprawcę opłaty za używanie odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego bez zezwolenia²³. Opłata karna podlegała ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej²⁴. Przychylając się do tego postulatu, Komisja II podjęła decyzję o rezygnacji

20 Projekt przejmował dyspozycję art. 16 dekretu z dnia 17 kwietnia 1946 r. o bibliotekach i opiece nad zbiorami bibliotecznymi (Dz.U. Nr 26, poz. 163) ze zmianą w postaci uzależnienia odpowiedzialności k-a sprawcy uchylającego się od obowiązku rejestracji biblioteki od uprzedniego zastosowania środków egzekucji administracyjnej. Do projektu z 1968 r. wprowadzono także nowy stan faktyczny polegający na udostępnianiu zbiorów bibliotecznych bez pozwolenia. Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 406.

21 Tamże, s. 418.

22 Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz.U. Nr 8, poz. 48).

23 Art. 10 pkt 7 ustawy o łączności przewidywał obowiązek uiszczenia opłaty za faktyczny czas używania odbiornika radiowego lub telewizyjnego bez zezwolenia w wysokości nie niższej niż opłata za okres jednego roku.

24 D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 25.

z zamieszczenia w projekcie z 1968 r. przepisu penalizującego używanie niezarejestrowanych radioodbiorników. Nie uwzględniono protestów ze strony Ministerstwa Łączności, którego zdaniem ustawa o łączności ustalała wysokość opłat karnych na zbyt niskim poziomie, aby skutecznie odstraszać radiopajęczarzy. Wskazywać na to miała stale wzrastająca liczba wykrywanych posiadaczy odbiorników radiowych i telewizyjnych, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji²⁵.

Podczas dyskusji kwestionowano także celowość uwzględnienia przez projekt z 1967 r. wykroczenia polegającego na uchylaniu się rodziców dziecka od wypełniania obowiązku szkolnego. Jego karalność była warunkowana uprzednią nieskutecznością środków egzekucji administracyjnej. Ponieważ stosowanie tych środków sprawdziło się w praktyce, stąd Komisja II w porozumieniu z Ministerstwem Oświaty i Szkolnictwa Wyższego podjęła decyzję o rezygnacji z karania w trybie k-a rodziców dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu²⁶. Podobnej treści argumentem posłużono się w celu uzasadnienia faktu niezamieszczenia w projekcie z 1968 r. przepisu penalizującego niedopełnienie obowiązku poddania psa lub innego zwierzęcia szczepieniu ochronnemu. Po wejściu w życie prawa o wykroczeniach obowiązek ten miał być egzekwowany wyłącznie w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego²⁷.

Odnosząc się do kontrowersyjnej kwestii przekształcenia w wykroczenie dotychczasowego występku szalbierstwa, uczestnicy dyskusji środowiskowej postulowali ograniczenie zakresu penalizacji do przypadków wyłudzenia pożywienia lub napoju w zakładzie żywienia zbiorowego. Ich opinia posłużyła za podstawę nowego ujęcia szalbierstwa w projekcie z 1968 r., które pomijało przewidziane w kk. wyłudzenie przejazdu kolejną lub innymi środkami komunikacji. Zdaniem Komisji II wobec tzw. gapowiczów wystarczyłoby stosowanie kar taryfowych zawartych w regulaminach wydawanych przez poszczególnych przewoźników. Z dyspozycji występku szalbierstwa nie przejęto czynów polegających na wyłudzenia mieszkania w hotelu oraz mieszkania lub wyżywiania w pensjonacie. Twórcy projektu z 1968 r. przyjęli słuszne życiowo założenie, iż świadczenia tego rodzaju zazwyczaj opłacane były z góry. Przewidziane w projekcie z 1968 r. ujęcie wykroczenia szalbierstwa nie obejmowało również wyłudzenia wstępu na widowisko lub imprezę oraz działania automatu. Przeciwno nadaniu tego rodzaju czynom rangi wykroczenia przemawiać miała nieznaczna wartość wyłudzonych świadczeń²⁸.

Tak daleko idące ograniczenie zakresu penalizacji w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń spotkało się z krytycznym przyjęciem Ministerstwa Ko-

25 W 1965 r. wykryto 30.500 przypadków używania telewizorów i radioodbiorników, zaś w 1966 r. liczba ta wzrosła do 36.300. Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 450.

26 E. Kowalska, Egzekwowanie obowiązku szkolnego, ZKA 1968, nr 2-3, s. 67.

27 D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 25-26.

28 Zestawienie dalszych..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 425.

munikacji. Resort ten opowiadał się za utrzymaniem karalności przejazdów bezbiletowych publicznymi środkami komunikacji publicznej, twierdząc, iż „przekazanie spraw stanowiących zwłaszcza dla kolei plagę, do orzecznictwa k-a, przyspieszyłoby ściganie takich czynów, wpływając tym samym na ograniczenie ich ilości”. Broniąc przyjętych rozwiązań, Komisja II przytoczyło stanowisko zajęte przez MSW podczas opracowywania i uzgodnień międzyresortowych projektu prawa o wykroczeniach z 1961 r. Kierownictwo resortu twierdziło wówczas, iż „wyłącznym trafnym rozwiązaniem sprawy jest egzekwowanie od sprawców bezbiletowych przejazdów kar taryfowych” odpowiadających wielokrotności ceny biletu. Pomimo utrzymujących się trudności w ściąganiu należności od tzw. gapowiczów resort spraw wewnętrznych był przeciwny poprawianiu niedostatków egzekucji administracyjnej w drodze stosowania sankcji karnych. Ponieważ argumenty wysuwane przez MSW zyskały swego czasu aprobatę Rady Ministrów, stąd Komisja II nie widziała potrzeby ponownego dyskusowania kwestii rozstrzygniętej definitywnie na początku lat sześćdziesiątych. Według wyliczeń DSA MSW uznanie przejazdów bezbiletowych za wykroczenie skutkowałoby kierowaniem do kolegiów około 900 tysięcy spraw w skali roku. Dla porównania liczba wszystkich spraw o wykroczenia rozpatrywanych w ciągu roku przez kolegia nie przekraczała pół miliona²⁹, stad ich obciążenie prawie milionem nowych spraw uniemożliwiłoby prawidłowe funkcjonowanie orzecznictwa k-a. Ponadto wywołałoby społecznie niepożądany efekt uboczny w postaci znacznego wzrostu liczby osób ukaranych³⁰.

6. Ocena nowych stanów faktycznych wykroczeń

Z aprobatą uczestników dyskusji środowiskowej spotkało się zamieszczenie w projekcie z 1967 r. nowych stanów faktycznych wykroczeń. Podkreślano zwłaszcza fakt wyjścia naprzeciw społecznej potrzebie penalizacji czynów polegających na rzucaniu kamieniami w środki komunikacji będące w ruchu. Społeczne potępienie sprawców tego czynów znalazło swój wyraz w opatrzeniu nowego wykroczenia surowymi karami aresztu i grzywny. Pozytywnie oceniono wyczerpującą regulację wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, gdyż uwzględniała ona wszystkie najważniejsze zakazy i nakazy kodeksu drogowego. Zdaniem M. Siewierskiego w rozdziale tym niepotrzebnie zamieszczono dwa konkurujące ze sobą przepisy o charakterze „klapy bezpieczeństwa”. Pierwszy dotyczył spowodowania niebezpieczeństwa w ruchu drogowym wskutek niezachowania należytej

29 Począwszy od roku 1962 r., liczba wniosków o ukaranie skierowanych do kolegiów utrzymywała się na jednokowym poziomie około 465 tysięcy spraw. Po wejściu w życie ustawy o przekazaniu do kolegiów zaczęły wpływać sprawy o przewidziane w tej ustawie wykroczenia, skutkiem czego w 1967 r. trafiło do nich nieznacznie ponad 504 tysiące wniosków o ukaranie. W 1967 r. liczba ta wyniosła 514864. Orzecznictwo karno-administracyjne w latach 1963-1965..., s. 4; E. Pacholarz, Analiza orzecznictwa k-a z rok 1968, ZKA 1969, nr 2, s. 50.

30 Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 448.

ostrożności³¹, zaś drugi przewidywał odpowiedzialność za złamanie innych przepisów wydanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego³². Ponieważ przyczyną większości naruszeń przepisów drogowych było niezachowanie należytej ostrożności przez uczestnika ruchu drogowego, stąd zakres stosowania przepisu penalizującego tego rodzaju zachowania obejmował także wykroczenia „drogowe” nieuwzględnione w projekcie. Zdaniem Siewierskiego zamieszczenie w przyszłej kodyfikacji dwóch podobnych stanów faktycznych wykroczeń drogowych mogłoby skutkować przyjmowaniem przez organy MO odmiennej kwalifikacji prawnej takich samych czynów. Dla zapewnienia jednolitej podstawy prawnej karania w zupełności wystarczyłoby zamieszczenie w części szczególnej projektu jednego przepisu o ogólnikowo sformułowanej dyspozycji³³.

Argumenty wysuwane przez Siewierskiego nie przekonały członków Komisji II, którzy opowiedzieli się za utrzymaniem obydwu zakwestionowanych przez tego autora przepisów z uwagi na fakt ich szerokiego stosowania w dotychczasowej praktyce kolegów. W uzasadnieniu zajętego stanowiska podkreślano, iż stan faktyczny polegający za niezachowaniem należytej ostrożności przez uczestników ruchu drogowego dotyczył przypadków o większym ciężarze gatunkowym. Stąd wobec sprawców tego wykroczenia projekt z 1968 r. przewidywał możliwość orzeczenia kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych. Z kolei blankietowo sformułowany przepis dotyczący pozostałych naruszeń przepisów „drogowych” nie tylko tworzył wspólną podstawę prawną karania sprawców tej kategorii wykroczeń, lecz także ujednolicał grożące im sankcje³⁴.

Wobec utrzymania rozwiązań umożliwiających karanie sprawców wykroczeń drogowych nieujętych w projekcie Komisja II odrzuciła zgłoszony przez Ministerstwo Komunikacji postulat wprowadzenia kolejnego przepisu o charakterze blankietowym. Proponowany przepis miałby pozwolić na „stosowanie kar za wszelkie inne, nie wymienione w projekcie p.o.w. wykroczenia, w oparciu o zakazy zawarte w ustawie o drogach publicznych i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach”. Oceniając sceptycznie możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania, Komisja II wskazała na fakt objęcia projektem wszystkich stanów faktycznych wykroczeń przewidzianych w ustawie o drogach publicznych. W tej sytuacji wprowadzenie kolejnego przepisu blankietowego oznaczałoby rozszerzenie penalizacji na czyny niezagrożone dotychczas karą³⁵. Należy podkreślić, iż Komisja II nie ograniczyła się

31 W myśl art. 77 projektu z 1967 r. „kto nie zachowując należytej ostrożności powoduje zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, podlega karze grzywny”.

32 Art. 86 projektu z 1967 r. przewidywał, iż „kto wykracza przeciwko innym przepisom wydany w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych, podlega karze grzywny do 3000 złotych lub karze nagany”.

33 M. Siewierski, Nowy projekt..., s. 4.

34 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 413-415.

35 Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 448-449.

tylko do recepcji przepisów karnych tzw. kodeksu drogowego, których zakres stosowania ograniczał się wyłącznie do dróg publicznych. Nowym stanem faktycznym przewidzianym w projekcie z 1968 r. było stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi przez osobę, która bez zachowania należytej ostrożności prowadziła pojazd poza drogą publiczną³⁶.

Komisja II nie uwzględniła także zgłoszonej przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk propozycji zamieszczenia w przyszłej kodyfikacji wykroczenia polegającego na rozpowszechnianiu przekazów informacji bez zgody właściwego organu. Uwzględnienie tego postulatu wiązałoby się z koniecznością zamieszczenia w projekcie przepisu, który funkcjonowałby w „oderwaniu” od aktu prawnego regulującego problematykę kontroli rozpowszechniania informacji. Zdaniem Komisji II „wyrwany z kontekstu” przepis byłby „nieczytelny, niezrozumiały dla obywateli i przysparzałby kolegom niewspółmierne trudności przy rozpatrywaniu spraw”. Jego praktyczne stosowanie wymagałoby każdorazowego sięgnięcia do zawartej we wspomnianym akcie prawnym definicji przekazu³⁷.

Pośród resortów wyrażających zainteresowanie projektem z 1967 r. najwięcej propozycji wprowadzenia nowych rozwiązań zgłosiło Ministerstwo Handlu Wewnętrznego (MHW), lecz żaden z jego postulatów nie został uwzględniony przez Komisję II. Szczególny sprzeciw jej członków budził pomysł przesunięcia do właściwości sądów wykroczenia polegającego na prowadzeniu działalności gospodarczej bez wymaganego zezwolenia, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w warunkach recydywy. Zdaniem resortu handlu wewnętrznego konieczność surowego traktowania recydywistów wynikała z dużej liczby stwierdzonych wypadków nielegalnego podejmowania zarobkowej działalności gospodarczej. Skutkiem samowoli podmiotów prywatnych, szczególnie odczuwalnej w dziedzinie handlu, były „znaczne szkody dla interesów Skarbu Państwa i gospodarki społecznej”. Ustosunkowując się krytycznie do otrzymanego postulatu Komisja II wskazała na towarzyszące twórcom projektu kodeksu karnego z 1968 r. założenie całkowitego odejścia od traktowania tego rodzaju czynów jako występków. Pierwszy krok w tym kierunku czyniła ustawa o przekazaniu, poddając właściwości kolegiów czyny stanowiące przypadki mniejszej wagi. Zwieńczeniem tego procesu miało być uwzględnienie w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń wszystkich przypadków prowadzenia działalności gospodarczej bez zezwolenia³⁸. Zdaniem Komisji II realizacja postulatu zgłoszonego przez resort handlu wewnętrznego była możliwa na gruncie praktycznego stosowania przepisu projektu z 1968 r. dopuszczającego

36 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 413-415.

37 Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 450.

38 Zestawienie dalszych..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 425.

orzekanie wobec recydywistów kary aresztu zasadniczego w maksymalnym wymiarze.

Komisja II nie podzielała także stanowiska MHW co do potrzeby i celowości penalizacji stanu faktycznego polegającego na wprowadzaniu do sprzedaży towarów niewłaściwie oznaczonych. Odrzucając ten postulat, podkreślano, iż „niedostatki kontroli w przedsiębiorstwach wytwórczych i sprzedaży nie mogą być rozwiązane na drodze represji karnej”. W podobny sposób argumentowano sprzeciw wobec uwzględnienia w projekcie z 1968 r. karalności nieposiadania przez podmioty zajmujące się handlem detalicznym „wymaganych faktur lub innych równoważnych dowodów stwierdzających ceny zakupu lub legalności dostawy towarów”. Zdaniem Komisji II ich sprawcy powinni być ścigani „nie na drodze karno-administracyjnej, ale w postępowaniu karnym skarbowym lub na drodze odpowiedzialności służbowej”³⁹.

Projekt z 1968 r. uwzględniał jako wykroczenie przewidziany w ustawie antyspekulacyjnej występki umyślnego ukrywania przed nabywcą towaru przeznaczonego do sprzedaży lub odmowy sprzedaży takiego towaru bez uzasadnionej przyczyny. Twórcy projektu z 1967 r. poddali pod osąd uczestników dyskusji środowiskowej zasadność penalizacji tego rodzaju czynów na gruncie prawa wykroczeń. Propozycji karania ich sprawców aresztem lub grzywną towarzyszył alternatywny wariant w postaci skreślenia przepisu wprowadzającego nowe stany faktyczne wykroczeń. Decydujący wpływ na stanowisko zajęte przez Komisję II wywarła presja ze strony MHW, pod wpływem której wspomniane wykroczenia „spekulacyjne” zostały uwzględnione w przyszłej kodyfikacji⁴⁰.

7. Problem karalności form stadialnych i zjawiskowych niektórych wykroczeń

Spśród przewidzianych w 9 artykułach części szczegółnej projektu z 1967 r. przypadków karalności wybranych form stadialnych i zjawiskowych wykroczeń szczególne zainteresowanie uczestników dyskusji środowiskowej budziła kwestia ewentualnej karalności biernych uczestników wybryku polegającego na zakłócaniu spokoju lub porządku publicznego. Krytycznie oceniono propozycję wprowadzenia karalności osób, które zachętą lub pochwałą brały udział w tego rodzaju wybrykach. Zdaniem dyskutantów wprowadzenie takiego przepisu otworzyłoby drogę do odpowiedzialności kolektywnej, bez względu na indywidualną winę uczestników grupy zakłócającej porządek publiczny. W miejsce kontrowersyjnego rozwiązania postulowano wprowadzenie karalności podżegania i pomocnictwa do tego rodzaju

39 Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 446-447.

40 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 420.

wykroczeń, gdyż wymagała ona stwierdzenia indywidualnej winy sprawcy⁴¹. Zdaniem Komisji II postulat ten w największym stopniu uwzględniał założenie o potrzebie ograniczenia negatywnych konsekwencji dotychczasowej bezkarności osób, które swoją postawą w grupie zachęcają innych do popełnienia wykroczenia. Nowa redakcja przepisu penalizującego zakłócanie spokoju i porządku publicznego przewidywała karalność podżegania i pomocnictwa do czynów objętych tym przepisem⁴².

Rozwiązanie to wprowadzono do przyszłej kodyfikacji pomimo sprzeciwu części uczestników dyskusji środowiskowej, opowiadających się za całkowitą rezygnacją z karalności wybranych form stadialnych i zjawiskowych wykroczeń prowadzących do zakłócenia spokoju i porządku publicznego. Ich zdaniem praktyka stosowania kontrowersyjnego przepisu będzie zmierzała w kierunku obiektywizacji odpowiedzialności z uwagi na niemożliwość precyzyjnego określenia istoty podżegania i pomocnictwa przy tego rodzaju wykroczeniach. Ustalenie, czy w danym przypadku miało miejsce podżeganie lub pomocnictwo, zależałoby od swobodnego uznania organów ścigania. Teoretycznie funkcjonariusze MO mogliby postawić zarzut biernego udziału w wybruku prowadzącym do naruszenia spokoju i porządku publicznego nawet przypadkowym świadkom takiego zdarzenia⁴³. Wprowadzeniu karalności podżegania i pomocnictwa towarzyszyło przyjęcie chuligańskiego charakteru czynu jako kolejnej przesłanki kwalifikowanej postaci wykroczenia zakłócania porządku i spokoju publicznego. Poddany pod dyskusję środowiskową projekt z 1967 r. operował jedynie przesłanką działania sprawcy pod wpływem alkoholu. Na gruncie projektu z 1968 r. zagrożona najsurowszymi karami postać kwalifikowana zakłócania porządku i spokoju publicznego obejmowała najczęściej popełniane w praktyce wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie”⁴⁴.

Nowością na gruncie projektu z 1968 r. była karalność podżegania i pomocnictwa do wykroczenia znęcania się nad zwierzętami. Dostrzegając problem niehumanitarnego traktowania zwierząt gospodarskich, Komisja II zdecydowała się ponadto na zaostrenie sankcji grożących sprawcom tego rodzaju czynów⁴⁵. W przepisie penalizującym prowadzenie działalności zarobkowej bez wymaganego zezwolenia

41 Stanowisko takie zajęły prezydya WRN w Bydgoszczy, Gdańsku, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze, prezydium rady narodowej miasta Łodzi, miasta Krakowa, miasta stołecznego Warszawy i miasta Wrocławia. Ponadto GUS, Sąd Najwyższy, Polska Akademia Nauk, Katedry Prawa Karnego UW, UMCS i UAM, profesor W. Wolter i dr J. Bednarzak. D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 26.

42 Stanowił o tym art. 51 § 3 projektu z 1968 r.

43 D. Egierska, J. Smereczański, Projekt prawa..., s. 531.

44 W myśl art. 51 § 2 projektu z 1968 r., jeżeli czyn polegający na zakłóceniu spokoju i porządku publicznego miał charakter chuligański lub sprawca dopuścił się go pod wpływem alkoholu, to podlegał karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 406.

45 Projekt z 1967 r. operował sankcją w postaci aresztu do miesiąca, grzywny do 2000 złotych oraz nagany. Projekt z 1968 r. nie tylko podwyższył kary aresztu i grzywny do maksymalnego pułapu tych kar, lecz także wprowadził karę ograniczenia wolności. D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 27-28.

wprowadzono karalność usiłowania⁴⁶. Rzadko spotykane na gruncie prawa wykroczeń rozwiązanie stanowiło konsekwencję całkowitego przejścia tego rodzaju spraw przez kolegia, podczas gdy ustawa o przekazaniu nadawała charakter wykroczeń wyłącznie przypadkom mniejszej wagi⁴⁷.

Dyskusja środowiskowa potwierdziła słuszność przyjętego przez Komisję II założenia o przeprowadzeniu kodyfikacji częściowej, aczkolwiek jej uczestnicy krytycznie ocenili widoczną na gruncie projektu z 1967 r. tendencję do nadmiernej penalizacji. Przejawiała się ona w nadaniu rangi wykroczeń czynom, które tak jak uprawianie prostytutki w miejscach publicznych w ogóle nie powinny podlegać penalizacji. Projekt z 1967 r. niepotrzebnie wprowadzał karalność zachowań przybierających postać niewykonania obowiązków o charakterze typowo administracyjnym, gdyż ich sprawcy powinni ponosić odpowiedzialność wyłącznie w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wobec traktowania przez władze gomułkowskie represji karnej jako instrumentu służącego rozwiązywaniu problemów społecznych krytyczne uwagi uczestników dyskusji środowiskowej nie mogły przyczynić się do zmiany ukształtowanego w duchu represyjnym oblicza części szczególnej przyszłej kodyfikacji.

46 Projekt z 1967 r. przewidywał karalność podżegania i pomocnictwa do tego wykroczenia.

47 Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 406, 408.

Rozdział XI

PROJEKT PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1968 R. W OCENIE KIEROWNICTWA MSW

1. Wstępna ocena projektu z 1968 r. przez uczestników konferencji u wiceministra Światały

Sporządzony przez Komisję II w marcu 1968 r. roboczy projekt prawa o wykroczeniach został złożony na ręce wiceministra K. Światały, który wkrótce zastąpił M. Moczara na stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych¹. Do projektu dołączone zostało obszerne uzasadnienie, zawierające charakterystykę instytucji części ogólnej oraz krótki opis zawartości poszczególnych rozdziałów części szczególnej. W celu uzasadnienia potrzeby przeprowadzenia kodyfikacji dyrektor DSA MSW Z. Orłowski przedstawił szacunkowe dane dotyczące wpływu wniosków o ukaranie do kolegiów w 1967 r. O ile w oparciu o przepisy p.o.w. kolegia rozpatrzyły 11% spraw, to w przypadku wykroczeń objętych zakresem projektu z 1968 r. proporcja ta kształtowała się na poziomie 90%². Kolejny załącznik zawierał zestawienie kwestii niezgodnych z zainteresowanymi projektem resortami, które negatywnie oceniły przepisy związane z zakresem ich działalności³.

Projekt został poddany wstępnej ocenie podczas zorganizowanej przez wiceministra Światałę w dniu 15 maja 1968 r. konferencji, w której uczestniczyli wszyscy członkowie Komisji II. Konferencja przyniosła efekt w postaci 23 autopoprawek wprowadzonych zarówno do części ogólnej, jak też zgrupowanych w części

- 1 Prawnik z wykształcenia, Kazimierz Światała (1923-2011) objął urząd Ministra Spraw Wewnętrznych 15 lipca 1968 r. Po wydarzeniach grudniowych został usunięty ze stanowiska w lutym 1971 r. przez ekipę Edwarda Gierka. Przystał także pełnić funkcję członka KC PZPR, po czym został przeniesiony na podrzędne stanowisko szefa Kancelarii Sejmu. T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944-1991*, Warszawa 1991, s. 433.
- 2 Z ogólnej liczby 500 tysięcy sporządzonych w 1967 wniosków o ukaranie 450 tysięcy dotyczyło wykroczeń objętych zakresem projektu z 1968 r. Jedynie 50 tysięcy wniosków o ukaranie sporządzono w sprawach o wykroczenia zgrupowane w części szczególnej p.o.w. Porównanie ilości wniosków o ukaranie w kolegiach k-a za wykroczenia objęte prawem o wykroczeniach oraz projektem prawa o wykroczeniach z 1968 r. z ogólnym wpływem wniosków do kolegiów, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 429.
- 3 Informacja o projekcie prawa o wykroczeniach oraz zestawienie kwestii niezgodnych z resortami, IPN BU MSW II 514, część II, s. 445.

szczególnej stanów faktycznych poszczególnych wykroczeń. Zaostrzeniu represyjności kary ograniczenia wolności służyło zwiększenie wymiaru nieodpłatnej pracy na cele społeczne, który wzorem projektu kk. z 1968 r. został ustanowiony na poziomie od 20 do 50 godzin miesięcznie (wcześniej wynosił od 15 do 30 godzin). Traktując obowiązek wykonywania pracy wskazanej przez kolegium jako środek służący resocjalizacji osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia”, dodano karę ograniczenia wolności do sankcji przepisu penalizującego publiczne przejawy prostytucji. Kolejna autopoprawka dotyczyła przepisu określającego dyrektywy wymiaru kary, którego nowe ujęcie nawiązywało do stosownych regulacji projektu kodeksu karnego⁴. Na organy orzekające nałożono obowiązek oceny stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu oraz uwzględnienia celów ogólnoprewencyjnych, jak też funkcji zapobiegawczej i wychowawczej kary wymierzonej sprawcy wykroczenia⁵.

W wyniku ustaleń poczynionych podczas konferencji u wiceministra Światły zmianie uległa pozycja nagany na tle pozostałych kar zasadniczych. Zrezygnowano bowiem z obowiązku rozważenia przez organ orzekający celowości zastosowania nagany w miejsce innej kary występującej alternatywnie w sankcji danego przepisu. Przyjęta autopoprawka przewidywała możliwość orzeczenia nagany wtedy, gdy zdaniem organu orzekającego takie rozstrzygnięcie będzie wystarczające do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Podstawę ustaleń przemawiających za wymierzeniem nagany miały stanowić charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy⁶.

Nową redakcję otrzymał przepis dotyczący nadzwyczajnego złagodzenia kary, które według projektu z 1968 r. polegało na wymierzeniu kary grzywny poniżej dolnego progu kary przewidzianej za dane wykroczenie, lecz nie niższej niż 50 złotych. Ponadto w ramach tej instytucji możliwe było wymierzenie nagany zamiast grzywny przewidzianej w przepisie szczególnym. Przyjęta autopoprawka w prostszy sposób określała istotę nadzwyczajnego złagodzenia kary. Miało ono polegać na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju. Nową postać nadzwyczajnego złagodzenia kary stanowiło orzeczenie grzywny jako kary łagodniejszego rodzaju niż areszt zasadniczy. Kolejną nowością było wprowadzenie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary dodatkowej, chociażby jej orzeczenie było obowiązkowe⁷.

4 Projekt kk. z 1968 r. na czoło zasad wymiaru kary wysuwał trzy dyrektywy o charakterze ogólnym: współmierność wymierzonej kary w stosunku do stopnia społecznego niebezpieczeństwa, społeczne oddziaływanie wymierzonej kary oraz cele ogólnoprewencyjne. Projekt kodeksu karnego oraz przepisów..., s. 111.

5 Stanowisko Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach co do uwag zgłoszonych do projektu na konferencji u wiceministra K. Światły w dniu 15 maja 1968 r., IPN BU MSW II 251/13, s. 35-39.

6 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa..., s. 528.

7 Autopoprawki do projektu prawa o wykroczeniach przyjęte w wyniku konferencji u Ministra Światły, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 457.

Podczas wspomnianej konferencji przyjęto szereg autopoprawek do przepisów części szczególnej projektu. Wprowadzone w ich wyniku zmiany w pierwszym rzędzie dotyczyły przepisów rozdziału poświęconego wykroczeniom przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym, który opatrzono nowym tytułem „wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”. Zdaniem Komisji II zmiana tytułu rozdziału pociągnęła za sobą konieczność korekty niektórych zawartych w nim przepisów „w tym kierunku, ażeby [...] nie dotyczyły takich pojazdów jak statki, samoloty, czy lokomotywy”. W wyniku korekty wykroczenia dopuszczenia do korzystania z pojazdu w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem oraz niezachowania przez kierowcę należytej ostrożności poza obszarem drogi publicznej odnosiły się wyłącznie do pojazdów samochodowych. Wyjątek stanowił przepis penalizujący prowadzenie pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub podobnie działającego środka. W wyniku przyjętej autopoprawki odnosił się do wszelkich pojazdów mechanicznych, „służących do komunikacji lądowej, wodnej lub powietrznej”. Skutkiem tego było przekształcenie przewidzianej w projekcie z 1968 r. kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych⁸ w karę zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Wobec kierujących tymi pojazdami w stanie nietrzeźwości orzekanie kary zakazu było obowiązkowe, natomiast stan po spożyciu alkoholu stanowił przesłankę fakultatywnego jej stosowania. Nie przewidziano orzekania tej szczególnie dotkliwej kary dodatkowej wobec osób prowadzących na drodze publicznej pod wpływem alkoholu pojazd innego rodzaju niż mechaniczny. Wprowadzenie nowego stanu faktycznego, który został ujęty w odrębnym paragrafie, miało umożliwić pociąganie do odpowiedzialności k-a poruszających się po drogach publicznych pijanych rowerzystów oraz furmanów⁹. Do obszaru drogi publicznej ograniczono odpowiedzialność właściciela lub posiadacza pojazdu, którzy dopuścili do prowadzenia pojazdu przez osoby do tego niepowołane. Analogiczną zmianę wprowadzono do przepisu penalizującego dopuszczenie do jazdy pojazdu niewyposażonego w wymagane urządzenia i przyrządy¹⁰.

Resort spraw wewnętrznych częściowo złagodził swój kateryczny sprzeciw wobec wysuwanych przez Ministerstwo Komunikacji postulatów poddania właściwości kolegów spraw o wyłudzenie przejazdu koleją lub innym środkiem lokomocji. Poczynione ustępstwo polegało na wprowadzeniu do przepisu projektu dotyczącego szalbierstwa nowego paragrafu, który przewidywał odpowiedzialność k-a osób notorycznie uchylających się od płacenia kar taryfowych za jazdę bez waż-

8 Art. 87 projektu z 1968 r. przewidywał fakultatywne stosowanie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych wobec osób prowadzących pojazd na drodze publicznej w stanie wskazującym na użycie alkoholu. Obligatoryjne orzekanie zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych miało miejsce w stosunku do sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości.

9 Prowadzenie pojazdu innego niż mechaniczny na drodze publicznej w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub podobnie działającego środka było zagrożone karą aresztu do 2 miesięcy lub grzywny.

10 Stanowisko Komisji..., IPN BU MSW II 251/13, s. 41.

nego biletu. Rozwiązanie to miało mieć zastosowanie w sytuacji, gdy sprawca po raz trzeci w przeciągu roku dopuścił się wyłudzenia przejazdu, a jednocześnie nie uiścił dwukrotnie nałożonych na niego kar umownych. Ponieważ wykroczenie to powstało z przekształcenia dotychczasowego występku, stąd było zagrożone aresztem, ograniczeniem wolności lub grzywną z maksymalną górną granicą tych kar¹¹.

W ramach autopoprawek dokonano także rozszerzenia zakresu penalizacji poprzez objęcie zakresem wykroczenia szalbierstwa niektórych stanów faktycznych zawartego w kk. występku. Oprócz wyłudzenia pożywienia lub napoju w zakładzie żywienia zbiorowego wykroczenie szalbierstwa przybrało także postać wyłudzenia bez zamiaru uiszczenia należności wstępu na przedstawienie, działania automatu lub innego podobnego świadczenia. Kolejnym przejawem tendencji do rozszerzania zakresu penalizacji przyszłego prawa o wykroczeniach było wprowadzenie nowych stanów faktycznych związanych z umyślnym usuwaniem z towarów przeznaczonych do sprzedaży utrwalonych na nich oznaczeń. O ile projekt z 1968 r. przewidywał jedynie karalność usuwania ceny, to przyjęta autopoprawka nadała rangę wykroczenia czynom polegającym na usuwaniu oznaczeń określających termin przydatności do spożycia lub datę produkcji, jakość i gatunek albo pochodzenie¹².

2. Autopoprawki Kolegium MSW do części ogólnej projektu z 1968 r.

Po wprowadzeniu przez Komisję II autopoprawek projekt prawa o wykroczeniach znalazł się w gestii Kolegium MSW¹³. Podczas odbywających się w okresie od kwietnia do listopada 1969 r. posiedzeń kolegium zapadły ostateczne rozstrzygnięcia co do kształtu poszczególnych rozwiązań przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. W pierwszej kolejności Kolegium MSW dyskutowało kwestię wyłączenia spod kompetencji kolegiów spraw osób nieletnich w wieku poniżej 17 lat. Pozytywnie oceniając przyjęte w projekcie z 1968 r. rozwiązania, stwierdzono „iż w stosunku do nieletnich powinny orzekać wyspecjalizowane sądy, dysponujące odpowiednimi środkami”. Kolegium MSW sprzeciwiło się wysuwany podczas debaty środowiskowej postulatowi skreślenia artykułu projektu przewidującego odpowiedzialność rodziców za brak odpowiedniego nadzoru nad dzieckiem. Za jego

11 Autopoprawki do projektu..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 458.

12 Stanowisko Komisji..., IPN BU MSW II 251/13, s. 42-44.

13 W 1969 r. Kolegium MSW tworzyli minister K. Świątała, trzej podsekretarze stanu: F. Szlachcic, T. Dryzek, T. Pietrzak, Dyrektor Generalny ds. Służby Bezpieczeństwa R. Matejewski, Kierownik Głównego Inspektoratu MSW T. Pelech, Sekretarz Komisji Zakładowej PZPR W. Szymkiewicz, Dyrektor Gabinetu Ministra S. Koncewicz oraz Dyrektor Departamentu Kadr T. Mikuś. Ponadto na posiedzenia Kolegium zapraszano przedstawicieli Wydziału Administracyjnego KC PZPR, Komendanta Głównego MO lub jego zastępcę oraz dyrektorów poszczególnych Departamentów MSW, o ile przedmiotem obrad były kwestie wchodzące w zakres ich działalności. Protokół nr 03/69 z posiedzenia Kolegium MSW w dniu 15 kwietnia 1969 r., IPN BU MSW II 01253/112, s. 243.

utrzymaniem w przyszłej kodyfikacji przemawiać miała odległa perspektywa zakończenia prac nad kompleksowym uregulowaniem problemu zapobiegania i walki z wykroczeniami popełnianymi przez osoby nieletnie¹⁴.

Następnie Kolegium MSW odniosło się do faktu pominięcia przez twórców projektu z 1968 r. niektórych elementów kary ograniczenia wolności, które przewidywał projekt kodeksu karnego. Z uwagi na charakter wykroczeń jako drobnych czynów karalnych pozytywnie oceniono rezygnację z dolegliwości polegającej na pozbawieniu prawa sprawowania funkcji w organizacjach społecznych w okresie odbywania kary. Kolegium MSW krytycznie odniosło się do pominięcia obowiązku udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary, przesądzając tym samym o jego wprowadzeniu do przepisu projektu regulującego zasady odbywania kary ograniczenia wolności. Na dotychczasowym poziomie 3 miesięcy utrzymano górny pułap tej kary, odrzucając propozycję jego podwyższenia do pół roku. Wskazywano na potrzebę utrzymania jednolitej górnej granicy kary ograniczenia wolności i kary aresztu zasadniczego¹⁵.

Z aprobatą Kolegium MSW spotkała się przewidziana w projekcie z 1968 r. możliwość orzekania jednocześnie z grzywną kary aresztu zastępczego. Oznaczało to odrzucenie postulatów wysuwanych przez niektórych uczestników dyskusji środowiskowej, których zdaniem zamiana grzywny na areszt powinna mieć miejsce dopiero po uprzednim wyczerpaniu środków egzekucyjnych. Stanowisko MSW nie uległo zmianie nawet pod wpływem uwag zgłoszonych podczas narady zorganizowanej w listopadzie 1968 r. przez Dyrektora Centralnego Zarządu Więziennictwa. Ze względu na grożące zakładom karnym w okresie jesienno-zimowym przeludnienie uczestnicy narady rozważali wprowadzenie czasowych ograniczeń w kierowaniu do nich osób ukaranych przez kolegia. W 1968 r. osoby ukarane przez kolegia aresztem zasadniczym i zastępczym stanowiły około 16% ogólnej liczby więźniów. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w prowadzonej przez kolegia surowej polityce karnej w sprawach o wykroczenia „alkoholowo-chuligańskie”. Wysokie grzywny wymierzane sprawcom tego rodzaju wykroczeń skłaniały osoby, zwłaszcza osoby niepracujące, do podjęcia decyzji o odbyciu zastępczej kary aresztu. Również fakt obowiązywania na terenie wielu województw przyspieszonego trybu postępowania (przewidującego natychmiastową wykonalność orzeczonych kar) prowadził do osadzania w zakładach karnych osób, które nie były w stanie niezwłocznie uiścić orzeczonych wobec nich grzywien. Osoby takie były przymusowo doprowadzane do zakładów karnych bezpośrednio z toczącej się w trybie przyspieszonym rozprawy przed kolegium. Celem zmniejszenia liczby więźniów odbywających karę w związku z popełnieniem wykroczenia Prokuratura Generalna zaproponowała

14 Ważniejsze problemy..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 452.

15 A. Gubiński, Kary zasadnicze w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 2, s. 42.

wprowadzenie do u.k.a. rozwiązań uzależniających wykonanie kary aresztu zastępczego od uprzedniego wyczerpania środków egzekucji administracyjnej¹⁶.

Zgadzać się co do potrzeby podjęcia działań ukierunkowanych na ograniczenie zakresu stosowania aresztu zastępczego, kolegium MSW poprzestało na wprowadzeniu do projektu z 1968 r. autopoprawki upoważniającej kolegium do orzeczenia tej kary pod warunkiem wymierzenia grzywny w wysokości powyżej 300 złotych. Ustanowieniu minimalnego progu grzywny podlegającej zamianie na areszt zastępczy towarzyszyło skonkretyzowanie przesłanki występowania okoliczności z góry wskazujących na bezskuteczność egzekucji orzeczonej grzywny. Przyjęta autopoprawka zalecała stosowanie aresztu zastępczego zwłaszcza wobec sprawców wykroczeń nieposiadających stałego miejsca zamieszkania lub regularnych źródeł dochodów. W dotychczasowej praktyce kolegiów wspomniane okoliczności dotyczyły sprawców wykroczeń rekrutujących się z marginesu społecznego, których cechował lekceważący stosunek do wykonywania pracy zarobkowej¹⁷. Zakładano stosowanie tego rozwiązania przede wszystkim względem osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia”, nawiązując tym samym do podejmowanych w drugiej połowie lat sześćdziesiątych prób ustawowego ujęcia problematyki „pasożytnictwa społecznego”¹⁸. Wprawdzie zakończyły się niepowodzeniem, lecz sam fakt prowadzenia prac w tym zakresie odbił wyraźne piętno na kształcie rozwiązań przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Z myślą o przeciwdziałaniu zjawisku „pasożytnictwa społecznego” Kolegium MSW przyjęło autopoprawkę wprowadzającą nowy stan faktyczny wykroczenia żebractwa, który występował obok przewidzianej w projekcie z 1968 r. karalności uprawianie żebractwa w sposób natarczywy lub oszukańczy. Penalizując uprawianie żebractwa w miejscach publicznych przez oso-

16 Notatka w sprawie narady w dniu 25 XI 1968 r. u Dyrektora Centralnego Zarządu Więziennictwa w sprawie potrzeby wprowadzenia czasowych ograniczeń w przyjmowaniu więźniów od zakładów karnych, IPN BU MSW II 251/ 13, s. 139-140.

17 Ważniejsze problemy..., IPN BU MSW II 514, s. 452D.

18 Po raz pierwszy znalazły one swój wyraz na gruncie projektu kk. z 1968 r. Projekt traktował jako występki prowadzenie „pasożytniczego trybu życia” przez sprawców, którzy czynili sobie stałe źródło dochodów z niegodziwego procederu. Czyn taki zagrożony był karą ograniczenia wolności, podczas gdy jego postać kwalifikowana została opatrzoną sankcją do 3 lat pozbawienia wolności. Czynnikiem decydującym dla przyjęcia postaci kwalifikowanej była towarzysząca zachowaniu sprawcy uporczywość. Wskutek sprecyzowania komisji sejmowych kontrowersyjny przepis projektu z 1968 r. nie wszedł w życie, gdyż posłowie wyrazili pogląd o potrzebie rozwiązania problemu „pasożytnictwa społecznego” w drodze wydania osobnej ustawy. Projekt ustawy w sprawie zapobiegania i zwalczania pasożytnictwa społecznego został opublikowany w 1971 r. Opierał się na założeniu stosowania środków oddziaływania pozakarnego wobec osób uchylających się od podjęcia pracy. W pierwszej kolejności miały być przeprowadzane z nimi rozmowy ostrzegawcze. Jeżeli rozmowa ostrzegawcza nie doprowadziła do podjęcia pracy, wówczas przewidziano poddanie osoby prowadzącej „pasożytniczy tryb życia” pod nadzór wychowawczy. Nadzór ten miał być orzekany przez kolegia do spraw wykroczeń na okres do 3 lat. Osoby, wobec których nadzór wychowawczy okazał się nieskuteczny, miały być kierowane do ośrodków pracy wychowawczej. Umieszczenie w takim ośrodku odbywało się na mocy orzeczenia sądowego. Pobyt w ośrodku miał trwać od 3 miesięcy do 3 lat. W razie powrotu do „pasożytniczego trybu życia” w okresie trzech lat od zwolnienia z zakładu przewidziano możliwość ponownego osadzenia w ośrodku. Poddany pod dyskusję środowiskową projekt ustawy w sprawie zapobiegania i zwalczania pasożytnictwa społecznego spotkał się z na tyle ostrą krytyką, iż czynniki oficjalne podjęły decyzję o wycofaniu obarczonego „zasadniczymi wadami” projektu. J. Malec, Pasożytnictwo społeczne, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1978, t. 8, s. 36-38.

by posiadające środki egzystencji lub zdolne do pracy, nawiązano do przestępstwa przewidzianego w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa¹⁹.

Sprawcy nowego wykroczenia podlegali odpowiedzialności nawet wtedy, gdy ich zachowanie nie miało cech natarczywości lub oszukiwania. Rezygnacja z trudnej do ustalenia przez organy ścigania przesłanki odpowiedzialności miała stworzyć warunki dla skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych z reguły przez sprawców prowadzących „pasożytniczy tryb życia”. Nowe wykroczenie zostało zagrożone łagodną sankcją karną w postaci ograniczenia wolności lub nagany, gdyż nie widziano potrzeby stosowania wobec jego sprawców surowej represji karnej. Karalność tego rodzaju czynów miała na celu jedynie „przeciwdziałanie pasożytnictwu społecznemu w sytuacji, kiedy człowiek ma środki utrzymania lub jest zdolny do pracy, a samej pracy, jak wiadomo, u nas nie brakuje”²⁰. Wprowadzeniu nowego stanu faktycznego wykroczenia żebractwa towarzyszyło usunięcie grzywny z sankcji przepisu projektu z 1968 r. penalizującego uprawianie żebractwa w sposób natarczywy lub oszukańczy. Uzasadniając przyjęte rozwiązanie, Kolegium MSW wskazywało na potencjalną możliwość uiszczania grzywien za pomocą pieniędzy pochodzących z wykroczenia, których uprzednie zabezpieczenie przez organy ścigania stwarzałoby duże trudności. Po dokonanej korekcie sprawcom tego rodzaju czynów groziła kara aresztu do 2 miesięcy lub kara ograniczenia wolności. Jednocześnie karalność uprawiania procederu żebractwa w sposób natarczywy lub oszukańczy została ograniczona do miejsc publicznych²¹.

Kolegium MSW pozytywnie oceniło fakt rozszerzenia katalogu kar dodatkowych o zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, podkreślając zarazem potrzebę wprowadzenia bardziej rygorystycznych przesłanek jego orzekania. Powoływano się na względy natury ogólnoprewencyjnej w postaci zakładanego zmniejszenia liczby wypadków drogowych z udziałem pijanych kierowców. Wychodząc z takiego założenia, Kolegium MSW krytycznie oceniło przyjęcie stopnia zawartości alkoholu we krwi prowadzącego pojazd mechaniczny jako przesłanki obligatoryjnego lub fakultatywnego stosowania kary zakazu. Z uwagi na szczególnie ciężar gatunkowy wykroczeń popełnianych przez pijanych kierowców Kolegium MSW opowiedziało się za wprowadzeniem poprawki nakładającej na kolegia obowiązek orzekania tej kary dodatkowej zarówno wobec sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości, jak też kierujących pojazdami w stanie wskazującym na użycie alkoholu²².

19 W myśl art. 25 rozporządzenia „kto, posiadając wystarczające środki utrzymania, żebrze, będzie karany więzieniem od 6 miesięcy do 2 lat, a w razie powtórzenia tego przestępstwa, w ciągu 5 lat od chwili odcierpienia kary – więzieniem od roku do lat 5”.

20 J. Bafia, Wykroczenia powstałe z przekształcenia dotychczasowych występków, ZKA 1969, nr 5, s. 6.

21 Ważniejsze problemy..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 454.

22 Tamże, s. 453.

3. Uwagi Kolegium MSW do części szczególnej projektu z 1968 r.

W ramach debaty nad kształtem części szczególnej przyszłej kodyfikacji Kolegium MSW skupiło się na ocenie zasadności zamieszczenia w projekcie lub pominięcia określonych stanów faktycznych wykroczeń. Opowiadając się za utrzymaniem przepisu penalizującego publiczne przejawy procederu prostytutki, podkreślono zasadność wprowadzenia autopoprawki eksponującej fakt naruszenia porządku publicznego w drodze natarczywego lub narzucającego się zachowania prostytutek względem potencjalnych klientów. Z aprobatą Kolegium MSW odniosło się do koncepcji częściowej depenalizacji, gdyż za jej uwzględnieniem w projekcie przemawiać miał typowo administracyjny charakter takich wykroczeń, jak uchylanie się od obowiązku rejestracji biblioteki lub niepoddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciwko chorobom zakaźnym. Wyrażono przy tym uznanie dla postawy Komisji II, która konsekwentnie sprzeciwiała się zamieszczeniu w przyszłej kodyfikacji szeregu wykroczeń związanych z zakresem działalności resortów wyrażających zainteresowanie projektem²³.

Wbrew stanowisku Komisji II Kolegium MSW opowiedziało się za uwzględnieniem stanu faktycznego polegającego na naruszeniu przez kierownika uspołecznionego punktu sprzedaży detalicznej lub zakładu gastronomicznego obowiązku posiadania „faktur lub innych równoważnych dowodów stwierdzających ceny zakupu lub legalność towarów”. Penalizacji tego rodzaju czynów towarzyszyło ustanowienie surowej sankcji w postaci kary aresztu lub grzywny do maksymalnej wysokości tych kar przewidzianej przez projekt. Celem uzasadnienia nowego rozwiązania przytoczono argumenty wysuwane przez resort handlu wewnętrznego, który wskazywał na potrzebę zapewnienia skuteczniejszej ochrony interesów przedsiębiorstw uspołecznionych. Kontrole podległych temu resortowi jednostek handlowych i usługowych często wykazywały brak wymaganych rachunków lub innych dowodów dostawy²⁴.

Ostatnim problemem, z jakim przyszło zmierzyć się Kolegium MSW, była potencjalna ocena skuteczności rozwiązań projektu w świetle założeń aktualnej polityki karnej. Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie przypisywano możliwości praktycznego stosowania przepisów projektu jako instrumentu „zwalczania najpoważniejszych wykroczeń, a więc czynów o charakterze chuligańskim, wykroczeń drogowych i pożarowych” oraz „przeciwdziałania naruszeniom prawa dokonywanym w związku z działalnością kleru”²⁵. Zdaniem Kolegium MSW warunki dla skutecznego zwalczania plagi chuligaństwa stwarzało zamieszczenie w projekcie

23 Notatka dot. niezgodnionych zastrzeżeń do projektu prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 280.

24 Zestawienie kwestii..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 446-447.

25 Ważniejsze problemy..., IPN BU 514, cz. II, s. 452.

przepisu, którego ogólnikowo sformułowana dyspozycja pochłaniała stany faktyczne dotychczasowych wykroczeń zakłócenia spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego lub wywołania zgorszenia w miejscu publicznym²⁶. Ponieważ czynów tego rodzaju z reguły dopuszczali się chuligani lub osoby znajdujące się pod wpływem alkoholu, stąd Kolegium MSW pozytywnie oceniło stworzenie postaci kwalifikowanej wykroczenia zakłócenia porządku i spokoju publicznego. Zagrożona najsurowszymi karami postać kwalifikowana występowała w razie stwierdzenia, iż sprawca znajduje się pod wpływem alkoholu lub popełniony przez niego czyn posiada charakter chuligański. Opowiadając się za dalszym zaostreniem represyjności przyszłej kodyfikacji, Kolegium MSW podjęło decyzję o dwukrotnym podniesieniu górnej wysokości nawiązki orzekanej fakultatywnie na rzecz pokrzywdzonego wykroczeniem chuligańskim. Możliwość orzeczenia nawiązki do wysokości 2000 złotych przewidziano także w przypadku złośliwego niepokojenia fałszywymi alarmami straży pożarnej lub innych organów użyteczności publicznej. Przyjętą autopoprawkę uzasadniano tym, iż czyny tego rodzaju z reguły posiadały podłoże chuligańskie²⁷.

Oceniając przepisy przyszłej kodyfikacji dotyczące wykroczeń najczęściej popełnianych przez osoby duchowne i katolików świeckich, Kolegium MSW nawiązało do podjętej w dniu 15 lutego 1969 r. uchwały w „sprawie węzłowych zadań resortu w latach 1969-1970”. Podkreślono w niej potrzebę zdecydowanego przeciwdziałania podejmowanym przez „niechętnych socjalizmowi przywódców episkopatu” prób umocnienia organizacyjnego Kościoła oraz jego wpływów w społeczeństwie. Działalność duszpasterską Kościoła kierownictwo resortu spraw wewnętrznych określiło mianem „hamowania procesu kształtowania się socjalistycznej świadomości społeczeństwa”²⁸. Realizując wyrażone w powyższej uchwale założenia, Kolegium MSW opowiedziało się za wprowadzeniem kary aresztu w maksymalnym wymiarze do przepisu penalizującego organizowanie nielegalnych zgromadzeń. Przewidziano także karalność podżegania i pomocnictwa do każdego z ośmiu stanów faktycznych składających się na projektowe ujęcie problematyki nielegalnych zgromadzeń²⁹.

Analogiczne rozwiązanie zamieszczono w przepisie penalizującym organizowanie bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom publicznej zbiórki ofiar. Ustanowienie karalności podżegania i pomocnictwa do tego rodzaju wykroczeń w sposób pośredni uderzało w podstawy majątkowe funkcjonowania Kościoła. Podobne założenie przyświecało wprowadzeniu penalizacji podżegania

26 Art. 51 projektu z 1968 r.

27 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 23.

28 Uchwała nr 1/69 Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie węzłowych zadań resortu na lata 1969-1970, IPN BU MSW II 01253/112, s. 170.

29 Ważniejsze problemy..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 455.

i pomocnictwa przy organizowaniu lub przeprowadzaniu publicznej zbiórki ofiar z przeznaczeniem na uiszczenie grzywny przez skazanego lub ukaranego. Wymiar grożącej sprawcom tego rodzaju czynów kary aresztu podniesiono z miesiąca do trzech, co miało przyczynić się do skuteczniejszego przeciwdziałania praktyce organizowania zbiórek pieniędzy w celu pokrycia grzywien orzeczonych przez kolegia względem księży³⁰.

4. Projekt z 1968 r. w ocenie połączonych kolegiów MSW i Ministerstwa Sprawiedliwości

W grudniu 1968 r. projekt prawa o wykroczeniach został przedłożony połączonym kolegiom MSW i resortu sprawiedliwości. Przyjęcie projektu przez połączone kolegia poprzedziło wprowadzenie kolejnych nowych rozwiązań, których celem było rozszerzenie zakresu kompetencji kolegiów oraz modyfikacja dotychczasowego ujęcia instytucji pozakarnych środków oddziaływania. Rozszerzania zakresu właściwości rzeczowej kolegiów dokonano w drodze podniesienia 300-złotowej kwoty oddzielającej niektóre wykroczenia przekazane od podlegających w dalszym ciągu właściwości sądów występków. W wyniku tej operacji drobne kradzieże, paserstwo, niszczenie cudzego mienia oraz spekulacja były kwalifikowane jako wykroczenia w sytuacji, gdy wysokość wyrządzonej przez ich sprawcę szkody nie przekraczała kwoty 500 złotych³¹. Zmiana ta stanowiła konsekwencję wprowadzenia do projektu kodeksu karnego poprawki podnoszącej próg, powyżej którego czyn zabroniony stanowił występkek. Ustanowienie wyższej granicy kwotowej pomiędzy wykroczeniem a występkiem uzasadniano także pozytywną oceną ogólnej działalności kolegiów, w szczególności w zakresie praktycznej realizacji ustawy o przekazaniu³². Nie zdecydowano się natomiast na podwyższenie kwoty 150 złotych, przewidzianej w przepisie sankcjonującym wyrąb, kradzież i przywłaszczenie drewna. Przychyłono się do stanowiska resortu leśnictwa, którego zdaniem dotychczasowe rozwiązanie lepiej podkreśla potrzebę otoczenia lasów państwowych szczególną ochroną prawną³³.

Kolejne z rozwiązań przyjętych przez połączone kolegia rozszerzało zakres stosowania instytucji przekazania sprawy na drogę postępowania pozakarnego. Według projektu z 1968 r. przesłankę przekazania stanowiło towarzyszące organowi orzekającemu przekonanie, iż takie rozstrzygnięcie wystarczy do wdrożenia sprawy do przestrzegania prawa i zasad współżycia społecznego. Prawo przekazania

30 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 27.

31 Załącznik do informacji dyrektora DSA MSW Z. Orłowskiego z dnia 6 czerwca 1969 r. o występkach przekazanych z sądów do orzecznictwa kolegiów ustawą z dnia 17.VI.1966 r., AAN Min. Spr. 5/2, s. 57.

32 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 24.

33 D. Egierska, J. Smereczański, *Projekt prawa...*, s. 534.

sprawy celem jej rozstrzygnięcia przez sąd społeczny lub organizację społeczną, do której należał sprawca, przyznano także organom ścigania. Mogły z niego skorzystać w razie stwierdzenia, iż wobec sprawcy bardziej celowe byłoby zastosowanie środków przewidzianych w regulaminie pracy, w postępowaniu dyscyplinarnym lub innych środków oddziaływania wychowawczego. Nowe ujęcie otrzymał przepis projektu z 1968 r. dopuszczający przekazanie każdej sprawy o wykroczenie kierownikowi zakładu pracy obwinionego już na etapie postępowania przed kolegium. Przysługujące przewodniczącemu kolegium lub składowi orzekającemu uprawnienie zostało ograniczone do przypadków, gdy popełniony przez obwinionego czyn stanowił jednocześnie naruszenie obowiązków pracowniczych³⁴.

Przyjęty przez połączone kolegia pod koniec grudnia 1968 r. projekt prawa o wykroczeniach został przedłożony zainteresowanym resortom celem zgłoszenia ostatnich propozycji poprawek. Na tym etapie prac kodyfikacyjnych szczególną aktywnością wykazały się najbardziej zainteresowane projektem ministerstwa spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, poza tym propozycję korekty o charakterze redakcyjnym zgłosiło Ministerstwo Górnictwa i Energetyki. Wysuwane przez poszczególne ministerstwa postulaty zostały wprowadzone do końcowej wersji projektu jako 22 autopoprawki, lecz zaledwie kilka z nich miało charakter merytoryczny. Zmianie uległ przepis upoważniający kolegium do orzeczenia obowiązku zapłaty nawiązki w przypadku wyrządzenia szkody wykroczeniem o charakterze chuligańskim. Nawiązka mogła zostać orzeczona nie tylko na rzecz pokrzywdzonego, lecz również Polskiego Czerwonego Krzyża (PCK) lub inny cel społeczny wskazany przez kolegium. Ponadto do zamieszczonego na końcu części ogólnej tzw. słowniczka dodano paragrafy zawierające wyjaśnienie terminów „organizacja państwowa” lub „społeczna” oraz ustawową definicję pojęcia „chuligański charakter wykroczenia”³⁵. Definicja ta została stworzona w oparciu o kryteria przyjęte w praktyce orzecznictwa k-a pod rządami pochodzącej z 1958 r. ustawy antychuligańskiej. Posiadała charakter mieszany, gdyż uwzględniała zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe elementy zachowania sprawcy³⁶.

Z kolei potrzeba precyzyjnego określenia zakresu podmiotowego terminów „organizacja państwowa” lub „społeczna” wynikała z nowej redakcji przepisu projektu penalizującego publiczne okazywanie lekceważenia dla Narodu Polskiego lub Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zdaniem MSW ogólnikowy sposób określania dóbr chronionych tym przepisem mógłby stwarzać problemy natury praktycznej, stąd podjęto decyzję o objęciu ochroną instytucji państwowych i organizacji

34 J. Smereczński, Środki oddziaływania pozakarnego, ZKA 1969, nr 5, s. 25-29.

35 Dalsze autopoprawki do projektu prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 274.

36 M. Łysko, Problem chuligaństwa..., s. 198-199.

społecznych³⁷. Złagodzeniu uległa zbyt daleko posunięta zdaniem resortu sprawiedliwości restrykcyjność stosowania kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Utrzymując obligatoryjne orzekanie tej kary dodatkowej wobec sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości, przewidziano możliwość odstępstwa od tej zasady w „wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie”. Jednakże z dobrodziejstwa tego rozwiązania mogli skorzystać jedynie kierowcy znajdujący się w stanie wskazującym na użycie alkoholu³⁸.

Ostatnia z przyjętych na początku 1969 r. autopoprawek wprowadzała nową redakcję przepisu penalizującego niedopełnienie podstawowych obowiązków względem dziecka przez jego rodziców lub opiekunów. W osobnych paragrafach ujęto przesłanki odpowiedzialności k-a rodziców oraz innych osób wykonujących tzw. dozór odpowiedzialny. Pod pojęciem tym skrywało się występujące w projekcie z 1968 r. sformułowanie o wykonywaniu opieki lub nadzoru nad dzieckiem. Mając na uwadze zwiększone wymagania stawiane osobom sprawującym dozór odpowiedzialny, podjęto decyzję o zaostreniu grożących im sankcji w drodze wprowadzenia kary ograniczenia wolności. Wykroczenia popełnione przez rodziców dziecka pozostały zagrożone grzywną lub naganą. W przypadku wyrządzenia przez nieletniego szkody przewidziano możliwość orzeczenia obowiązku zapłaty nawiązki w wysokości do 2000 złotych, zarówno przez rodziców, jak też osoby sprawujące dozór odpowiedzialny³⁹.

W marcu 1969 r. dyrektor DSA MSW Z. Orłowski przekazał Radzie Ministrów roboczy projekt prawa o wykroczeniach oraz projekty pozostałych aktów prawnych składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej. Były nimi opracowane przez działającą równolegle komisję projekty kpsw. oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń⁴⁰. Przekazanie odbyło się przy aprobacie nadzorującej z ramienia partii rządzącej przebieg prac kodyfikacyjnych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego przy Wydziale Administracyjnym KC PZPR⁴¹. W tym momencie Komisja II uległa rozwiązaniu, gdyż pomyślnie wykonała powierzone jej zadanie opracowania nowego prawa o wykroczeniach⁴². Zgłoszone przez Radę Ministrów poprawki natury redakcyjnej oraz poprawki wynikłe z przeprowadzonych konsultacji z niektórymi resortami zostały uwzględnione w wydanej drukiem w październiku 1969 r. ostatecznej wersji pro-

37 Zbiorcze zestawienie autopoprawek do projektu prawa o wykroczeniach (z uwzględnieniem poprawek zał. do pisma z dnia 20 marca 1969 r. do URM), IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 276.

38 Tamże, s. 277.

39 Dalsze autopoprawki..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 274.

40 J. Lewiński, Kodyfikacja przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, NP 1969, nr 6, s. 916.

41 Sprawozdanie z pracy Sektora Wymiaru Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego przy Wydziale Administracyjnym KC PZPR w 1967 i 1968 r., AAN KC PZPR LI/56, s. 18.

42 D. Egierska, Zmiany w projekcie..., s. 13.

jektu⁴³. Przeznaczony wyłącznie do użytku służbowego projekt został przekazany Radzie Ministrów 27 października 1969 r. wraz z projektem przepisów procesowych i ustrojowych⁴⁴.

Pomimo ponownych nacisków ze strony MHW oraz Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk DSA MSW konsekwentnie sprzeciwiało się zamieszczeniu w przyszłej kodyfikacji wykroczeń polegających na spożywaniu lub sprzedaży alkoholu w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz rozpowszechnieniu przekazów informacji bez zgody właściwych organów⁴⁵. Nie wprowadzono także przepisu umożliwiającego ściganie w trybie k-a sprawców złamania zakazu fotografowania obiektów wojskowych i gospodarczych oraz osób przebywających w objętych zakazem strefach. Do popełniania tego rodzaju czynów nie dochodziło zbyt często, stąd ich ewentualne zamieszczenie w projekcie oceniono jako stojące w sprzeczności z założeniem skupienia w jego części szczególnej najbardziej typowych i powszechnie występujących wykroczeń. DSA MSW wskazywał na istotne trudności związane z opracowaniem przepisu, którego dyspozycja musiałaby określać nie tylko obowiązujące obywateli zakazy, lecz także precyzyjnie wskazywać, o jakie obiekty i tereny chodzi. Sugestia przyjęcia ogólnikowego określenia „obiekty i tereny oznaczone znakami ostrzegawczymi” zapobiegłaby wprowadzić zbytnej kazuistycy, lecz minusem takiego rozwiązania byłaby konieczność wydania – poza prawem o wykroczeniach – przepisów szczegółowo regulujących kwestię oznaczenia⁴⁶.

5. Kontrowersje wokół terminu wejścia w życie prawa o wykroczeniach

21 listopada 1969 r. Prezydium Rządu nadało projektowi prawa o wykroczeniach, kpsw. oraz ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń rangę rządowych projektów ustaw. Jednocześnie ustalono, iż akty prawne tworzące kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń powinny wejść w życie w przeciągu 6 miesięcy od momentu ich przyjęcia przez Sejm. Przyjęcie tego rodzaju ustaleń oznaczało definitywny upadek popieranej przez DSA MSW koncepcji jednoczesnego wprowadzenia w życie wszystkich ustaw składających się na kompleksową kodyfikację szeroko pojmowanego prawa karnego⁴⁷. Z dniem 1 stycznia 1970 r. zaczęły obowiązy-

43 Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1969. IPN BU MSW II 89/146.

44 Pismo dyrektora DSA MSW Z. Orłowskiego z dnia 31 października 1969 r. do Zastępcy Komendanta Głównego MO płk Franciszka Jóźwiaka, IPN BU MSW II 89/146, s. 2.

45 Notatka dot. nieuzgodnionych..., IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 280-284.

46 Przepisy te wskazywałyby organy uprawnione do typowania i znakowania obiektów i terenów oraz sposób oznakowania widocznego i zrozumiałego przez obywateli. Notatka dyrektora DSA MSW Z. Orłowskiego z dnia 15 grudnia 1969 r., IPN BU 514, cz. II, s. 267-268.

47 W artykule otwierającym pierwszy numer ZKA za 1969 r. Naczelnik Wydziału Karno-Administracyjnego DSA MSW J. Smereczński wyraził przekonanie, iż „rok 1969 będzie niewątpliwie rokiem przełomowym w orzecznictwie karno-administracyjnym”. W ramach ogólnej kodyfikacji prawa karnego zakładano uchwalenie przez

wać akty prawne z zakresu prawa karnego *sensu stricto*, którymi były uchwalone 19 kwietnia 1969 r. kodeks karny i kodeks postępowania karnego⁴⁸.

Poszukując najbardziej dogodnego terminu uchwalenia projektów ustaw, rozważano dwa warianty, z których pierwszy zakładał przeprowadzenie tej operacji jeszcze w grudniu 1969 r. Jako termin alternatywny wskazywano wiosenną sesję Sejmu, która została zaplanowana na drugi kwartał 1970 r. Zdaniem Prezydium Rządu szybkie uchwalenie ustaw dotyczących wykroczeń było „ze wszelkich miar pożądane”, gdyż dzięki temu odpadłaby konieczność utrzymania w mocy czterech przepisów części szczególnej kk., które nie zostały uwzględnione przez wchodzący w życie z początkiem 1970 r. nowy kodeks karny. Wprawdzie prawo o wykroczeniach miałyby obowiązywać od 1 lipca 1970 r., lecz jego przepisy dotyczące wykroczeń powstałych w wyniku depenalizacji dotychczasowych występków planowano wprowadzić w życie równocześnie z kk. z 1969 r. Takie posunięcie miałyby na celu zapobieżenie zjawisku niezamierzonej depenalizacji, czyli czasowej bezkarności czynów stanowiących w świetle kk. występków. Poza tym odciążałoby sądy od rozpoznawania szeregu spraw o drobne czyny karalne, które jako wykroczenia zostałyby przekazane do orzecznictwa kolegów⁴⁹. Rozstrzyganie spraw o nowe wykroczenia odbywałoby się na dotychczasowych zasadach, stwarzając członkom kolegów możliwość stopniowego wdrażania się do realizacji nowych zadań. Potrzebą chwili stało się zapoznanie ich z rozwiązaniami części ogólnej kk. z 1969 r. Jego wejście w życie z dniem 1 stycznia 1970 r. oznaczało uchylenie mocy obowiązującej przedwojennego kk. Tym samym utraciły moc stosowane dotychczas na podstawie zawartego w p.o.w. odesłania przepisy kk., zamiast których przy rozstrzyganiu spraw o wykroczenia miały obowiązywać stosowane regulacje kk. z 1969 r.⁵⁰

Według Prezydium Rządu wejście w życie z początkiem lipca 1970 r. ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń przyniosłoby także korzyści natury organizacyjnej. Oznaczałoby konieczność podjęcia bardziej intensywnych działań w kierunku odpowiedniego przygotowania „kolegów, pracowników prezydiów rad narodowych, MO i innych organów” do praktycznego stosowania nowych przepisów. W oparciu o projekty ustaw DSA MSW rozpoczęło z własnej

Sejm PRL „takich podstawowych aktów, jak prawo o wykroczeniach, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o ustroju kolegów do spraw wykroczeń”. Według Smereczńskiego „wymienione akty prawne wejdą w życie zapewne dopiero z początkiem 1970 r. wraz z kodeksem karnym i kodeksem postępowania karnego”. Najbliższe zadania, ZKA 1969, nr 1, s. 1.

48 Dz.U. Nr 13, poz. 96.

49 Chodziło o przewidziane w kk. występków usuwania znaków umieszczonych przez organ państwowy na przedmiocie, nieopuszczenie zbiegowiska pomimo wezwania uprawnionego organu, szalbiertwa oraz zaboru rzeczy o wartości niematerialnej.

50 Zgodnie z art. XII § 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 95), Art. 2 prawa o wykroczeniach a nowy kodeks karny, ZKA 1970, nr 1, s. 9.

inicjatywy akcją szkolenia pracowników Wydziału Karno-Administracyjnego oraz obsługujących kolegia pracowników terenowego aparatu spraw wewnętrznych⁵¹.

Przed skierowaniem projektów na ścieżkę procedury legislacyjnej w Sejmie Prezydium Rządu wprowadziło do nich ostatnie autopoprawki. Pierwsza z nich rozszerzyła zakres stosowania pozakarnych środków oddziaływania w sytuacji, gdy organ ujawniający wykroczenie podjął decyzję o niekierowaniu sprawy do kolegium. Obok środków przewidzianych w regulaminie pracy, postępowaniu dyscyplinarnym lub innych środków oddziaływania wychowawczego dopuszczono możliwość zastosowania środków przewidzianych w postępowaniu przez sądami społecznymi. Kolejna z autopoprawek została zgłoszona z myślą o stworzeniu podstaw dla surowego traktowania organizatorów nielegalnych gier hazardowych, którzy rekrutowali się przeważnie z grona osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia”. Groźące im sankcje uległy znacznemu zaostrzeniu, gdyż do przewidzianej w projekcie z 1968 r. grzywny dodano kary aresztu i ograniczenia wolności w wymiarze do ich górnego pułapu. Do maksymalnej wysokości podniesiono także karę aresztu grożącą za uprawianie żebractwa w sposób natarczywy lub oszukańczy w miejscu publicznym. Ponadto do przepisu penalizującego oszukiwanie konsumentów, który dotyczył wyłącznie sprzedaży towarów, dodano nowy stan faktyczny związany ze świadczeniem usług⁵².

Przyjęte przez Prezydium Rządu autopoprawki zostały uwzględnione w tekście kolejnego projektu prawa o wykroczeniach (projekt z 1970 r.), który ukazał się drukiem w lipcu 1970 r. w nakładzie 5 tysięcy egzemplarzy. Miały one zostać rozproszane pomiędzy uczestników dyskusji społecznej nad podstawowymi założeniami przyszłej kodyfikacji. Przy okazji pod dyskusję miały zostać poddane projekt ustawy procesowej wraz z ustawą o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń. Należy przypuszczać, iż decyzję o przeprowadzeniu zakrojonych na szeroką skalę konsultacji społecznych podjęło kierownictwo partyjne⁵³ celem podkreślenia znaczenia przyszłej kodyfikacji prawa wykroczeń jako narzędzia ochrony porządku publicznego i dyscypliny społecznej⁵⁴. Konsultacje społeczne miały przyczynić się nie tylko do popularyzacji przyszłego prawa o wykroczeniach, lecz również do „kształtowania praworządnego postępowania obywateli i umacniania dyscypliny społecznej”⁵⁵.

51 Notatka w sprawie realizacji postanowień uchwały Prezydium Rządu z dnia 21 XI 1969 r. odnośnie do kodyfikacji przepisów dotyczących wykroczeń, IPN BU MSW II 514, cz. II, s. 255.

52 Tamże, s. 256-257.

53 Wskazuje na to wypowiedź reprezentującego Klub Poselski PZPR E. Babiucha. Podczas debaty sejmowej towarzyszącej pierwszemu czytaniu projektów ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń, Babiuch podkreślił, iż z uwagi na „społeczne znaczenie prawa o wykroczeniach i zainteresowanie jego treścią szerokich kręgów społeczeństwa, rad narodowych” jego klub uważa za celowe poddanie projektu pod dyskusję w zainteresowanych środowiskach. Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 15 kwietnia 1970 r., łam 22.

54 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 1.

55 Na spotkaniu nowych ustaw, ZKA 1970, nr 2, s. 1-2.

Czynniki oficjalne podkreślały znaczenie planowanej debaty publicznej dla „wytworzenia atmosfery powszechnego potępienia dla lekceważenia reguł postępowania obowiązujących w naszym społeczeństwie”⁵⁶. Oficjalnie życzenie poddania projektów pod osąd opinii publicznej wyraziło Prezydium Sejmu w specjalnej uchwale. Została ona przyjęta 15 kwietnia 1970 r. po zakończeniu dyskusji towarzyszącej pierwszemu sejmowemu czytaniu rządowych projektów ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej⁵⁷.

Przekazanie projektu prawa o wykroczeniach resortowi spraw wewnętrznych zbiegło się w czasie z protestami studenckimi marca 1968 r. Wydarzenia marcowe posłużyły władzom gomułkowskiemu za pretekst do podjęcia kolejnej kampanii wymierzonej w chuliganów oraz osoby prowadzące „pasożytniczy tryb życia”. Towarzyszące działaniom propagandowym zaostrenie represyjności orzecznictwa kolegiów determinowało ocenę projektu z 1968 r. przez kierownictwo MSW, według którego przyszła kodyfikacja miała pełnić rolę instrumentu służącego zwalczaniu negatywnych zjawisk społecznych. Wprowadzone przez Kolegium MSW poprawki wzmacniały represyjne oblicze części ogólnej projektu, podczas gdy jego część szczególna uległa modyfikacji w kierunku zaostrenia sankcji grożących za czyny o charakterze chuligańskim oraz wykroczenia popełniane przez osoby z marginesu społecznego.

56 Spopularyzowanie tych reguł i norm przewidzianych w projektach miało przyczynić się do „wzrostu świadomości prawnej obywateli i poszanowania dla prawa”. W przededniu wielkiej kampanii, ZKA 1970, nr 2, s. 1-2.

57 Uchwała podjęta przez Sejm, ZKA 1970, nr 2, s. 49.

Rozdział XII

OSTATECZNA WERSJA PROJEKTU PRAWA O WYKROCZENIACH

1. Ogólna charakterystyka projektu

Będący przedmiotem konsultacji społecznych projekt z 1970 r. istotnie różnił się od pierwszej jego wersji, która w 1967 r. została poddana pod dyskusję środowiskową¹. Składał się z części ogólnej i części szczególnej. Zgrupowane w 7 rozdziałach przepisy części ogólnej dotyczyły: zasad odpowiedzialności, form popełnienia wykroczenia, wyłączenia odpowiedzialności, systemu kar, wymiaru kary, pozakarnych środków oddziaływania, instytucji zawieszenia wykonania kary aresztu zasadniczego, przedawnienia orzekania i wykonania kary oraz zatarcia skazania. Projekt ten uwzględniał „polityczny” postulat spójności prawa wykroczeń z prawem karnym materialnym, który zgodnie z wolą czynników oficjalnych legł u podstaw prowadzonych w drugiej połowie lat sześćdziesiątych prac kodyfikacyjnych. Realizując ten postulat, twórcy projektu dokonali ścisłego wytyczenia granic oddzielających wykroczenie od przestępstwa, przy jednoczesnym podkreślaniu szeregu zachodzących pomiędzy nimi podobieństw. Były one szczególnie widoczne na gruncie przepisów określających zasady odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia².

2. Zasady odpowiedzialności za wykroczenie

Poświęcony zasadom odpowiedzialności rozdział I projektu definiował wykroczenie jako czyn społecznie niebezpieczny, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia karą zasadniczą aresztu do 3 miesięcy, ograniczenia wolności do 3 miesięcy, grzywną do 5000 złotych lub nagany. W przeciwieństwie do operującego wyłącznie kryterium formalnym p.o.w. projekt zawierał definicję mieszaną wykroczenia. Definicja mieszana uwzględniała zarówno formalny, jak i mate-

1 D. Egierska, *Zmiany w projekcie...*, s. 13.

2 J. Klimek, *Inna nazwa – inne uprawnienia*, GSIP 1972, nr 2, s. 1.

rialny charakter wykroczenia. Dla uznania danego czynu zabronionego za wykroczenie niezbędne było łączne występowanie obydwu tych elementów, które zarazem wyznaczały linię podziału pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem³. Cechą formalną, która odgraniczała wykroczenie od przestępstwa, było zagrożenie określonymi w ustawie karami. Uwzględnienie w definicji elementów formalnych służyło również podkreśleniu obowiązywania na gruncie prawa wykroczeń zasady *nullum crimen sine lege*. Zdaniem jego twórców ograniczenie się wyłącznie do cechy formalnej pociągałoby za sobą konieczność kwalifikowania jako wykroczeń wszelkich zachowań wypełniających ustawowe znamiona czynu zabronionego, chociażby nie zawierały one społecznie ujemnej treści. Żeby temu zapobiec, wprowadzono kryterium materialne w postaci społecznego niebezpieczeństwa wykroczenia, które stanowiło twórczy dorobek socjalistycznej nauki prawa karnego⁴.

Podczas drugiej fazy prac kodyfikacyjnych rozważano podkreślenie różnicy pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem przy pomocy innego terminu niż „społeczne niebezpieczeństwo czynu”. Ostatecznie za jego utrzymaniem przeważał argument w postaci bliskości wykroczeń i występków, szczególnie widocznej na gruncie tzw. wykroczeń przekazanych⁵. Obydwie te kategorie czynów karalnych posiadały wspólny mianownik w postaci ujemnego ładunku społecznego, którego zdaniem członków Komisji II nie były w stanie należycie oddać inne brane pod uwagę określenia. Termin „społeczna szkodliwość czynu” według od dawna przyjętej w prawie karnym konwencji stanowił wyraz ujemnej oceny tylko przedmiotowych elementów czynu, przez co pomijał tak istotne kwestie podmiotowe, jak wina, cel działania, motywy i pobudki działania sprawcy. Z kolei takie określenia, jak „naganność”, „aspołeczność”, czy „dokuczliwość” w opinii twórców projektu z 1970 r. „bądź nawiązują tylko do moralnej oceny czynu, bądź też podkreślają zabarwienie właściwe tylko pewnym grupom wykroczeń”. Natomiast przyjęcie terminu „społeczne niebezpieczeństwo czynu” podkreślało tożsamość rodzajową wykroczeń i przestępstw jako czynów zawierających ujemną treść społeczną. Wykładnikiem jej wielkości były różnice w wysokości zagrożenia karnego⁶.

Regulacje projektu z 1970 r. dotyczące zasad odpowiedzialności dopuszczały możliwość popełnienia wykroczenia zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej. W drodze wyjątku dopuszczono przyjęcie przez przepisy szczególne wyłącznie winy umyślnej jako przesłanki odpowiedzialności sprawcy wykroczenia. Odejście od obowiązującej na gruncie prawa karnego zasady prymatu winy umyślnej twór-

3 H. Granat, A. Gawlik, Podstawowe wiadomości o środkach przymusu milicyjnego i prawie o wykroczeniach, Broszura wydana przez Departament Kadr i Szkolenia Zawodowego MSW, Warszawa 1971, IPN BU MSW II, 1633/993, s. 68.

4 E. Popek, Wykroczenie – czyn społecznie niebezpieczny, ZKA 1969, nr 6, s. 14-16.

5 J. Śliwowski, Peryferie prawa karnego?, GSIP 1971, nr 2, s. 7.

6 Prawo..., Warszawa 1970, s. 76.

cy projektu uzasadniali specyfiką szczególnych trybów postępowania w sprawach o wykroczenia. Zwłaszcza w powszechnie stosowanym postępowaniu mandatowym wymierzający grzywnę w trybie mandatu karnego funkcjonariusz nie byłby w stanie każdorazowo dokonywać oceny rodzaju winy. Ustalanie rodzaju winy sprawiałoby również duże trudności przy wymierzaniu kary na podstawie samego tylko wniosku o ukaranie w posiadającym charakter zaoczny postępowaniu nakazowym. Ograniczeniu negatywnych konsekwencji przyjętego rozwiązania służyć miało zamieszczenie wśród dyrektywy wymiaru kary obowiązku brania pod uwagę rodzaju i stopnia winy sprawcy. Ponadto projekt z 1970 r. przewidywał orzekanie najsurowszej kary w postaci aresztu zasadniczego wyłącznie wobec sprawców wykroczeń popełnionych z winy umyślnej⁷.

Traktując winę jako kluczową przesłankę odpowiedzialności, projekt przewidywał wyłączenie odpowiedzialności sprawcy czynu zabronionego w przypadku wystąpienia tzw. błędu co do prawa. Przyjmował on postać nieświadomości karalności czynu, przy czym zachodząca po stronie sprawcy nieświadomość musiała być usprawiedliwiona wyjątkowymi okolicznościami. Jako najbardziej typowy przykład tego rodzaju okoliczności przytaczano niski poziom umysłowy sprawcy lub brak należytego spopularyzowania nowego aktu prawnego. W przeciwieństwie do p.o.w. projekt z 1970 r. nie przewidywał jakiegokolwiek odpowiedzialności za wykroczenia osób w wieku poniżej lat 17. Zdaniem jego twórców orzecznictwo w sprawach osób nieletnich powinny sprawować wyspecjalizowane organy, dysponujące odpowiednimi środkami oddziaływania wychowawczego. Wobec braku realnej perspektywy szybkiego wejścia w życie ustawy regulującej w sposób kompleksowy kwestię zwalczania przestępczości nieletnich⁸ podjęto decyzję o utrzymaniu w mocy stosownych przepisów p.o.w. Przepisy te dopuszczały ograniczoną odpowiedzialność za wykroczenia osób w wieku od 13 do 17 lat⁹.

Przewidując możliwość równoległej odpowiedzialności za czyn wyczerpujący znamiona wykroczenia i przestępstwa¹⁰, twórcy projektu z 1970 r. dążyli do maksymalnego ograniczenia negatywnych skutków tzw. podwójnej karalności. Dokona-

7 J. Smereczański, Projekt prawa o wykroczeniach, „Służba MO” 1971, nr 1, s. 56.

8 Przewidziane w kk. i p.o.w. zasady odpowiedzialności nieletnich jako „tymczasowe” obowiązywały aż do uchwalenia w dniu 26 października 1982 r. ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 25, poz. 228).

9 D. Egierska, J. Smereczański, Projekt prawa..., s. 526.

10 Opublikowany w 1970 r. projekt kpsw. czynił poważny krok w kierunku wyeliminowania występującej na gruncie u.k.a. równoległej odpowiedzialności za czyn wyczerpujący jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa, aczkolwiek zdaniem S. Waltośa nie rozwiązywał całkowicie problemu podwójnej odpowiedzialności. Art. 25 projektu kpsw. przewidywał fakultatywną odmowę wszczęcia postępowania lub umorzenia wszczętego postępowania w sytuacji, gdy „o ten sam czyn, jako mający jednocześnie znamiona przestępstwa i wykroczenia, toczy się postępowanie karne na podstawie aktu oskarżenia wniesionego przez oskarżyciela publicznego”. Wówczas akta sprawy przekazywane były sądowi. Według Waltośa wadą proponowanych rozwiązań był brak jakichkolwiek wskazówek orientujących organ prowadzący postępowanie w sprawie o wykroczenie, kiedy należy korzystać z możliwości przekazania akt sprawy do sądu. S. Waltoś, Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynnie społecznie niebezpiecznym, PIP 1970, nr 11, s. 703.

li tego w drodze przyjęcia zasady, iż kara zasadnicza orzeczona przez kolegium nie podlega wykonaniu. Oznaczało to, iż sprawca ponosił jedynie dolegliwość w postaci kary wymierzonej przez sąd z tytułu popełnienia przestępstwa. Natomiast w razie uprzedniego wykonania przewidziano zaliczenie kary za wykroczenie na poczet kary wymierzonej za przestępstwo¹¹. Rozdział projektu poświęcony zasadom odpowiedzialności regulował kwestię zbiegu przepisów, czyli karalności czynu wyczerpującego znamiona określone w dwóch lub więcej przepisach ustawy. Uwzględniał także instytucję realnego zbiegu wykroczeń, której istota polegała na jednoczesnym wymierzaniu kary za kilka wykroczeń. Zarówno w sytuacji zbiegu przepisów, jak też zbiegu wykroczeń przewidziano stosowanie przez organ orzekający przepisu operującego najsurowszą karą zasadniczą. Dopuszczono przy tym możliwość orzeczenia kar dodatkowych oraz nawiązki na podstawie innych naruszonych przepisów¹².

Regulacje projektu dotyczące form stadialnych i zjawiskowych popełnienia wykroczenia nawiązywały do rozwiązań kk. z 1969 r. Z uwagi na specyfikę wykroczeń i potrzeby orzecznictwa k-a przewidziano ograniczenie odpowiedzialności za usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo jedynie do wypadków przewidzianych przez przepisy części szczególnej¹³. W nieznacznie zmodyfikowanej postaci projekt z 1970 r. recypował przepisy kk. z 1969 r. dotyczące wyłączenia odpowiedzialności na gruncie obrony koniecznej, stanu wyższej konieczności¹⁴ i poczytalności sprawcy czynu zabronionego¹⁵.

3. Katalog kar zasadniczych

Nawiązując do regulacji kk. z 1969 r. projekt z 1970 r. zawierał tradycyjną klasyfikację środków reakcji na wykroczenie. Zostały one podzielone na dwie kategorie: kary zasadnicze i kary dodatkowe. Kary zasadnicze stanowiły główną formę represji karnej i były przewidziane w sankcjach grożących za poszczególne wykroczenia. W katalogu kar zasadniczych, obok tradycyjnie występujących w prawie wykroczeń aresztu i grzywny, zamieszczono naganę i karę ograniczenia wolności. Rozszerzenie katalogu kar zasadniczych było podyktowane założeniem indywidualizacji stosowanych środków oraz wymierzania kar najbardziej wskazanych ze względów re-

11 Prawo..., Warszawa 1970, s. 81.

12 J. Lewiński, Środki karne i wychowawcze, PiZ 1970, nr 13, s. 4.

13 Przepisy części szczególnej dopuszczały karalność usiłowania jedynie w 9 przypadkach, zaś podżegania i pomocnictwa w 14. J. Smereczański, Projekt prawa..., s. 58.

14 W przypadku instytucji stanu wyższej konieczności i obrony koniecznej jedyną różnicą w stosunku do rozwiązań kk. z 1969 r. polegała na tym, że projekt z 1970 r. nie normował odpowiedzialności za przekroczenie granic obrony koniecznej lub działania w stanie wyższej konieczności. Unormowanie te uznano za zbędne wobec szerokiego ujęcia podstaw instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienia od wymierzania kary. Prawo..., Warszawa 1970, s. 84.

15 M. Kalitowski, Usiłowanie, podżeganie oraz pomocnictwo w projekcie prawa o wykroczeniach z 1970 r., „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1971, nr 2, s. 79-81.

socjalizacyjnych oraz ogólnoprewencyjnych. W opinii twórców projektu zabieg ten miał umożliwić „wyraźniejszą dyferencjację ocen i orzekanie kar w zależności od ciężaru czynu popełnionego przez sprawcę”. Osiągnięciu tego celu służyło z jednej strony wprowadzenie nagany jak środka o charakterze czysto wychowawczym, z którym związana była wyłącznie dolegliwość natury moralnej. Z drugiej strony wyrażająca idee wychowania poprzez pracę kara ograniczenia wolności miała spowodować dalsze ograniczenie stosowania kary aresztu zasadniczego¹⁶.

Podnosząc naganą do rangi kary zasadniczej, projekt z 1970 r. wyłączał możliwość jej orzeczenia wobec sprawcy wykroczenia o charakterze chuligańskim. Utrzymano przewidzianą w u.k.a. możliwość wymierzania nagany w trybie nadzwyczajnego złagodzenia kary. W tym przypadku nagana była orzekana w miejsce kary surowszej, którą zagrożony był czyn popełniony przez sprawcę. Jako przesłankę orzeczenia nagany przyjęto towarzyszące organowi orzekającemu przekonanie, iż kara ta będzie wystarczająca do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Podejmując taką decyzję, organ orzekający powinien był wziąć pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki sprawcy¹⁷.

Nowością na tle obowiązujących przepisów była zaczerpnięta z kk. z 1969 r. kara ograniczenia wolności. Na gruncie prawa karnego kara ta pełniła funkcję kary o średnim stopniu dolegliwości, wymierzonej za przestępstwa o niewielkim stopniu społecznego niebezpieczeństwa. W katalogu kar zasadniczych kk. z 1969 r. była usytuowana pomiędzy karą pozbawiania wolności a grzywną¹⁸. Projekt z 1970 r. ujmował karę ograniczenia wolności w sposób zbliżony do kodeksu karnego, lecz z uwagi na charakter wykroczeń jako drobnych czynów karalnych zakreślał jej znacznie węższe ramy czasowe. Przewidziana głównie w sankcjach wykroczeń przybierających w praktyce charakter chuligański, kara ograniczenia wolności mogła być orzeczona w wymiarze od 1 do 3 miesięcy. Węzłowym ogniwem tej kary było wykonywanie nieodpłatnej, dozorowanej pracy na cele publiczne w wymiarze od 20 do 50 godzin miesięcznie. Alternatywną formą wykonania kary w stosunku do osób niezatrudnionych było skierowanie do pracy w uspołecznionym zakładzie, z potrąceniem maksymalnie 25% wynagrodzenia. Potrącenie z wynagrodzenia było przewidziane jako forma odbywania kary ograniczenia wolności przez osoby zatrudnione w sektorze uspołecznionym, które w związku z faktem ukarania ponosiły dodatkowe negatywne konsekwencje¹⁹. Pozostałe obowiązki ciążące na ukaranym

16 Prawo..., Warszawa 1970, s. 85-86.

17 A. Gubiński, *Kary zasadnicze...*, s. 44.

18 Na mocy art. 54 kk. z 1969 r. kara ograniczenia wolności była karą zamienną dla kary do 5 lat pozbawienia wolności, jeżeli sąd stwierdził niecelowość skazania na taką właśnie karę izolacyjną. M. Szewczyk, *Kara pracy na cele społeczne na tle rozważań o przestępstwie i karze*, Kraków 1996, s. 198.

19 Ukarani nie mogli bez zgody organu orzekającego rozwiązać stosunku pracy, nie można im było przyznać wyższego wynagrodzenia oraz przenieść na wyższe stanowisko. Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świątły, ZKA 1970, nr 2, s. 53.

to zakaz zmiany miejsca pobytu bez zgody organu orzekającego oraz obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary. Celem wzmocnienia wychowawczego oddziaływania kary ograniczenia wolności przewidziano dodatkowo możliwość zobowiązania sprawcy do naprawienia w całości lub części szkody wyrządzonej wykroczeniem oraz przeproszenia pokrzywdzonego. W przypadku uchylania się od wykonania kary ograniczenia wolności projekt przewidywał zamianę tej kary na grzywnę²⁰ lub nawet zastępczą karę aresztu²¹.

Tradycyjnie znana prawu wykroczeń kara aresztu zasadniczego została potraktowana przez twórców projektu z 1970 r. jako środek o charakterze wyjątkowym, który miał być stosowany w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Oprócz winy umyślnej sprawcy za orzeczeniem aresztu przemawiać musiała co najmniej jedna z trzech przesłanek. Były nimi: waga czynu, okoliczności sprawy świadczące o demoralizacji sprawcy albo zasługujący na szczególne potępienie sposób działania. O ile górna granica kary aresztu została utrzymana na przewidzianym w u.k.a. poziomie 3 miesięcy, to minimalny wymiar tej kary został podniesiony z jednego dnia do jednego tygodnia. Dokonaną zmianę uzasadniano niecelowością stosowania kilkudniowych kar aresztu, które oceniono jako pozbawione walorów wychowawczych oraz niespełniające właściwej funkcji represyjnej. Z tych względów praktyka orzecznictwa kolegów odeszła od stosowania kar aresztu z wymiarze nieprzekraczającym tygodnia²².

Podstawowym środkiem represji za wykroczenie pozostała grzywna, której granice orzekania w postępowaniu przed kolegium uległy podwyższeniu w stosunku do kwot przewidzianych w u.k.a.²³ Dolna granica została podniesiona z 50 do 100 złotych, zaś górna z 4500 do 5000 złotych²⁴. Projekt z 1970 r. wprowadzał zasadę orzekania grzywny obok kary aresztu wobec sprawców wykroczeń popełnionych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Jego twórcy podkreślali potrzebę stosowania wobec tej kategorii sprawców wykroczeń nie tylko kary izolacyjnej, lecz także środka represji ekonomicznej²⁵.

20 Jeden miesiąc kary ograniczenia wolności przyjęto jako równoważnik od 500 do 1000 złotych grzywny.

21 A. Gubiński, Projekt prawa o wykroczeniach, „Problemy Alkoholizmu” 1971, nr 4, s. 2.

22 A. Gubiński, *Kary zasadnicze...*, s. 35-36.

23 Od momentu ustanowienia przez nowelizację u.k.a. górnej granicy kary grzywny na poziomie 4500 złotych przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej wzrosło o 165%, z 1348 złotych w 1958 r. do 2235 złotych w 1970 r.

24 W związku z podniesieniem do 5000 złotych górnej granicy kary grzywny oraz wzrostem średniej wysokości grzywien orzekanych w postępowaniu k-a projekt kpsw. z 1970 r. podniósł górną granicę grzywny orzekanej nakazem karnym z 300 do 500 złotych. Z kolei w przypadku trybu mandatowego górny pułap kary grzywny ustanowiono na dwukrotnie wyższym niż dotychczas poziomie 200 złotych. J. Lewiński, *Kodyfikacja przepisów o postępowaniu...*, s. 922-923.

25 Z wymierzania grzywny organ orzekający mógł zrezygnować jedynie w przypadku stwierdzenia niecelowości jej orzeczenia. *Prawo...*, Warszawa 1970, s. 87-88.

Wzorem obowiązującej u.k.a. zastępczej karze aresztu nadano charakter egzekucyjny, gdyż orzeczenie tej kary miało skłonić ukaranego do zapłacenia grzywny. Jako przesłankę orzeczenia aresztu zastępczego przyjęto fakt stwierdzenia przez organ orzekający dużego prawdopodobieństwa bezskutecznej egzekucji. Tytułem przykładu projekt z 1970 r. wymieniał brak stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania sprawcy. Krytyczny stosunek członków Komisji II do krótko-terminowych kar pozbawienia wolności legł u podstaw wprowadzenia zakazu stosowania aresztu zastępczego w sytuacji, gdy wymierzona grzywna nie przekraczała kwoty 300 złotych. Górny pułap kary aresztu zastępczego ustanowiono na poziomie dwóch miesięcy. Jedynie w przypadku, gdy za dane wykroczenie przewidziana była kara aresztu do 3 miesięcy, przewidziano możliwość orzeczenia aresztu zastępczego w takim samym wymiarze²⁶.

4. Kary dodatkowe

Poza przypadkiem rzeczy i podaniem ogłoszenia o ukaraniu do publicznej wiadomości katalog kar dodatkowych projektu z 1970 r. zawierał niewystępujące dotychczas na gruncie prawa wykroczeń kary dodatkowe. Zarówno zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, jak też zakaz prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających uzyskania zezwolenia były orzekane na okres od 3 miesięcy do 2 lat. Pierwsza z nowych kar dodatkowych była orzekana w zasadzie obligatoryjnie wobec sprawców prowadzących pojazd mechaniczny w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub w stanie nietrzeźwości²⁷. Możliwość jej wymierzenia w wariancie ograniczonym do pojazdów samochodowych przewidziano w przypadku popełnienia niektórych poważniejszych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji²⁸. Z kolei kara dodatkowa zakazu prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia mogła być orzeczona na podstawie przepisów części szczególnej dotyczących tzw. wykroczeń przekazanych²⁹. Znana p.o.w. kara przypadku rzeczy obejmowała narzędzia lub inne przedmioty, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia. Przewidziano także możliwość orzeczenia przypad-

26 D. Egierska, J. Smereczański, Projekt..., s. 528.

27 Art. 85 projektu przewidywał orzekanie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w przypadku prowadzenia w stanie wskazującym na użycie alkoholu pojazdu mechanicznego służącego do komunikacji lądowej, wodnej lub powietrznej. Jedynie w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie kolegium mogło odstąpić od orzeczenia zakazu, aczkolwiek rozwiązanie to nie miało zastosowania wobec sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości.

28 Były to następujące wykroczenia: spowodowanie zagrożenia w ruchu drogowym wskutek niezachowania należytej ostrożności; niezastosowanie się do sygnału osoby uprawnionej do kontroli ruchu drogowego celem uniknięcia kontroli; nieudzielenie pomocy ofierze wypadku drogowego przez uczestnika wypadku prowadzącego pojazd. Jedynie w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie kolegium mogło odstąpić od orzeczenia zakazu. Rozwiązanie to nie miało zastosowania wobec sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości.

29 J. Smereczański, Kodyfikacja prawa o wykroczeniach, GSIP 1970, nr 13, s. 1.

ku rzeczy w sytuacji, gdy zachodziła okoliczność wyłączająca ukaranie sprawcy wykroczenia³⁰.

Projekt z 1970 r. stał na gruncie orzekania kar dodatkowych jedynie na podstawie zawartego w przepisie szczególnym upoważnienia. Zasada ta miała charakter gwarancyjny i służyła ochronie sprawcy wykroczenia przed zbyt daleko idącą ingerencją organu orzekającego. Przyjęcie takiego założenia było podyktowane szczególnie dolegliwością większości kar dodatkowych, gdyż ich orzeczenie było równoznaczne z utratą możliwości wykonywania pracy zarobkowej. Wyjątkiem były regulacje dotyczące kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości. Projekt przewidywał stosowanie tej kary wtedy, gdy zdaniem organu orzekającego publikacja orzeczenia mogła mieć znaczenie wychowawcze³¹.

Dopuszczając możliwość orzeczenia nawiązki na rzecz pokrzywdzonego, twórcy projektu z 1970 r. nie zajęli stanowiska w spornej kwestii charakteru prawnego nawiązki. Niektórzy przedstawiciele doktryny postrzegali nawiązkę w kategoriach środka karnego, który zawierał w sobie również element odszkodowawczy. Inni przypisywali jej charakter zryczałtowanego odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego³². Fakt uregulowania tej instytucji w rozdziale projektu dotyczącym kar oraz zasad ich wymiaru miał przemawiać za karno-odszkodowawczym charakterem nawiązki na gruncie przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Nawiązka w ściśle określonej wysokości była orzekana w oparciu o upoważnienie zawarte w przepisach szczególnych, zwłaszcza tych odnoszących się do wykroczeń z zakresu szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego. W przypadku wykroczenia kradzieży drewna w lesie nawiązkę orzekało się w podwójnej wysokości wyrąbanego, ukradzionego lub przywłaszczonego drewna. Odstępstwem od tej reguły było rozwiązanie przewidziane wobec sprawców czynów o charakterze chuligańskim. W razie wyrządzenia tego rodzaju czynem szkody projekt dopuszczał orzeczenie nawiązki w wysokości do 2000 złotych na rzecz pokrzywdzonego, PCK albo na inny cel społeczny wskazany przez kolegium. Uniknięciu kłopotliwego z punktu widzenia pokrzywdzonego odsyłania na drogę postępowania cywilnego służyło zawarte w niektórych przepisach części szczególnej upoważnienie kolegiów do orzeczenia zwrotu równowartości ukradzionego, zniszczonego lub uszkodzonego mienia³³.

5. Zasady wymiaru kary

W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym nowością było zamieszczenie w projekcie z 1970 r. szczegółowych unormowań dotyczących zasad wymia-

30 W. Tomczyk, Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 3-4, s. 68-72.

31 Prawo..., Warszawa 1970, s. 91.

32 Zob. O. Górniok, Problematyka alkoholu w projekcie prawa o wykroczeniach, PiP 1970, nr 10, s. 523-526.

33 W. Tomczyk, Nawiązka i odszkodowanie, ZKA 1969, nr 5, s. 43-47.

ru kary. Wymierzając karę według swojego uznania, organ orzekający musiał jednocześnie uwzględnić zaczerpnięte z kk. z 1969 r. ogólne dyrektywy wymiaru kary. Były nimi: stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu, cele kary w zakresie oddziaływania społecznego (prewencja ogólna) oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze w stosunku do ukaranego. Pod tym ostatnim określeniem kryła się prewencja szczególna zmierzająca do resocjalizacji sprawcy. Projekt z 1970 r. zawierał także adresowane do organów orzekających kierunkowe wytyczne w zakresie wymiaru kary. Obszerny katalog okoliczności podmiotowych i przedmiotowych³⁴, które powinien w szczególności uwzględnić organ orzekający, stworzono w oparciu o rozwiązania kk. z 1969 r. Wyjątkiem była przesłanka w postaci rodzaju i stopnia winy sprawcy wykroczenia, która nie posiadała swojego odpowiednika na gruncie prawa karnego. Projekt z 1970 r. zawierał także przykładowy katalog okoliczności łagodzących i obciążających, pomyślanych jako wskazówki ułatwiające prawidłowe wymierzanie kar społecznym organom orzekającym³⁵.

Szczególną wagę przywiązywano do zamieszczenia w grupie okoliczności obciążających przesłanek podkreślających lekceważący stosunek sprawcy wobec obowiązującego prawa i zasad współżycia społecznego. Były nimi: chęć osiągnięcia korzyści majątkowej, prowadzenie „próżniaczego trybu życia”, uprzednia karalność za podobne przestępstwo lub wykroczenie, chuligański charakter czynu oraz działanie pod wpływem alkoholu. Surowemu traktowaniu sprawców notorycznie naruszających porządek prawny służyło wprowadzenie przepisu dopuszczającego nadzwyczajne obostrzenie kary w przypadku recydywy. W warunkach określonej przez projekt recydywy szczególnej³⁶ kolegium mogło orzec najsurowszą karę – aresztu do 3 miesięcy, chociażby czyn popełniony przez sprawcę był zagrożony karą łagodniejszą³⁷.

6. Instytucje przejęte z ustawy o przekazaniu

Projekt z 1970 r. uwzględniał instytucje wprowadzone do u.k.a. na mocy ustawy o przekazaniu, gdyż zdaniem jego twórców sprawdziły się one w stosunkowo krótkim okresie stosowania tej ustawy przez kolegia. Pierwszą z nich było nadzwyczajne złagodzenie kary, którego istota polegała na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju niż przewi-

34 Były to następujące okoliczności: rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody, rodzaj i stopień winy, pobudki i sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, warunki osobiste, majątkowe i rodzinne sprawcy oraz jego sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia.

35 Projekt prawa o wykroczeniach a kierunki polityki karania, ZKA 1969, nr 6, s. 7-8.

36 Według projektu z 1970 r. przesłankami recydywy specjalnej, która umożliwiała nadzwyczajne obostrzenie kary były: popełnienie wykroczenia po raz trzeci w przeciągu dwóch lat; popełnienie wszystkich wykroczeń z winy umyślnej; popełnienie wykroczeń podobnych. Przesłanki te musiały wystąpić łącznie.

37 Minister spraw wewnętrznych o projekcie prawa o wykroczeniach, PiZ 1970, nr 9, s. 3.

dziana w sankcji naruszonego przepisu. Wzbogaceniu możliwości oddziaływania na sprawców wykroczeń służyć miało uwzględnienie kolejnego rozwiązania ustawy o przekazaniu, jakim było odstąpienie od wymierzania kary zasadniczej. Instytucja ta miała być stosowana w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, co nie stało na przeszkodzie wymierzaniu kary dodatkowej lub nawiązki³⁸. Ponadto w ramach odstąpienia od wymierzania kary można było zastosować wobec sprawcy różnorodne środki oddziaływania społecznego.

Na tle ustawy o przekazaniu projekt z 1970 r. szerzej ujmował instytucję środków oddziaływania wychowawczego. Możliwość ich stosowania przyznano organom ścigania, które rezygnowały tym samym ze sporządzenia wniosku o ukaranie i skierowania sprawy do kolegium. Przesłanką podjęcia takiej decyzji było uznanie, iż środki te będą wystarczające dla wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i przestrzegania zasad współżycia społecznego³⁹. Jeżeli wniosek o ukaranie sprawcy wykroczenia trafił do kolegium, to wówczas jego przewodniczący mógł zrezygnować z wszczęcia postępowania i przekazać sprawę kierownikowi zakładu pracy (gdy czyn stanowił jednocześnie naruszenie obowiązków pracowniczych), sądowi społecznemu lub organizacji społecznej, której członkiem był obwiniony. Podczas rozprawy mógł tego dokonać w każdej chwili skład orzekający w ramach instytucji odstąpienia od orzekania kary⁴⁰.

Kierując się założeniem dalszego ograniczania wykonywania krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, projekt z 1970 r. uwzględniał sprawdzoną w praktyce stosowania tej ustawy instytucję warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu zasadniczego. Okres próby wynosił od 6 miesięcy do roku. Przesłankę zawieszenia wykonania kary stanowiło podjęcie przez organ orzekający uzasadnionego przypuszczenia, iż w okresie próby sprawca nie popełni nowego przestępstwa lub wykroczenia. Warunkowe zawieszenie kary nie miało zastosowania względem recydywistów oraz sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim⁴¹. Nie było też dopuszczalne w sytuacji, gdy powstała w wyniku wykroczenia szkoda nie została w całości wyrównana⁴².

7. Przedawnienie i zatarcie skazania

Uwzględniając rządzącą postępowaniem w sprawach o wykroczenia zasadę szybkości, projekt z 1970 r. wprowadzał krótkie terminy przedawnienia orzekania.

38 Projekt prawa o wykroczeniach a kierunki..., s. 9.

39 J. Lewiński, Prawo o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 12, s. 3.

40 J. Smereczański, Środki oddziaływania..., s. 25-30.

41 Wyjątkiem była sytuacja, gdy w organ orzekający z uwagi na wyjątkowe okoliczności mógł uznać zawieszenie kary za celowe.

42 J. Smereczański, Projekt..., s. 65.

Generalna reguła zakładała ustanie karalności wykroczenia po upływie 6 miesięcy od jego popełnienia. Wyjątkiem był roczny okres przedawnienia karania w przypadku wykroczeń zagrożonych karą aresztu zasadniczego. W kwestii przedawnienia kary projekt z 1970 r. przyjmował okres dwuletni od momentu uprawomocnienia się orzeczenia. Zdaniem jego twórców tak określony termin w zupełności wystarczał co całkowitego wykonania kary, nawet jeżeli ukarany korzystał w tym czasie z odroczenia wykonania kary lub wymierzoną mu grzywnę rozłożono na raty⁴³.

W porównaniu z obowiązującym p.o.w. projekt skracał okres przewidziany dla zatarcia skazania z trzech do dwóch lat. Leżące u jego podstaw założenie surowego traktowania recydywistów skutkowało uzależnieniem zatarcia skazania od tego, czy sprawca nie dopuścił się nowego wykroczenia przed upływem okresu wymaganego do uznania faktu ukarania za niebyły. Jeżeli miało to miejsce, to wówczas dwuletni termin zatarcia skazania za obydwa popełnione w warunkach recydywy wykroczenia był liczony od momentu wykonania, darowania lub przedawnienia wykonania kary za nowe wykroczenie. Zdaniem twórców projektu przyjęte rozwiązania służyły z jednej strony szybkiemu uwolnieniu od piętna kary sprawców przypadkowych, a z drugiej zaostrzeniu oceny wobec tych sprawców, których ukaranie nie powstrzymało do ponownego naruszenia przepisów karnych⁴⁴. Część ogólną projektu uzupełniał tzw. „słowniczek”, zawierający przytoczone za kk. z 1969 r. wyjaśnienie wyrażeń ustawowych. Z uwagi na inny przedmiot dóbr chronionych przez prawo o wykroczeniach pojęcie „chuligański charakter wykroczenia”⁴⁵ odbiegało nieco od określenia przyjętego w kodyfikacji prawa karnego⁴⁶.

8. Rozwiązania służące zwalczaniu negatywnych zjawisk społecznych

Twórcy projektu z 1970 r. starali się sprostać oczekiwaniom władz gomułkowskich, które w reakcji na wydarzenia marcowe zainicjowały kampanię propagandową przeciwko chuliganom, recydywistom oraz osobom prowadzącym „pasożytniczy tryb życia”. Prezentacji rozwiązań części ogólnej służących zwalczaniu negatywnych zjawisk społecznych poświęcono specjalny rozdział uzasadnienia projektu z 1970 r., podczas gdy dotychczas opublikowane projekty nie poruszały

43 J. Lewiński, *Środki karne...*, s. 7.

44 *Prawo...*, Warszawa 1970, s. 97.

45 Według zamieszczonej w § 5 art. 46 projektu z 1970 r. definicji „Charakter chuligański mają wykroczenia polegające na umyślnym godzeniu w porządek i spokój publiczny, albo umyślnym niszczeniu lub uszkodzaniu mienia, jeżeli sprawca działa publicznie oraz w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błędnego powodu, okazując przez to lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego”.

46 O ile projekt z 1970 r. jako wykroczenia o charakterze chuligańskim traktował popełnione z winy umyślnej czyny godzące w porządek lub spokój publiczny oraz czyny polegające na niszczeniu lub uszkodzaniu mienia, to kk. z 1969 r. przypisywał charakter chuligański występkom polegającym na „umyślnym zamachu na bezpieczeństwo powszechne, na zdrowie, wolność, godność osobistą lub netykalność człowieka, na organ władzy lub administracji państwowej, albo na działalność instytucji państwowej lub społecznej, na porządek publiczny albo na umyślnym niszczeniu lub uszkodzeniu mienia”. J. Smereczański, *Projekt...*, s. 65-66.

tego rodzaju problematyki w formie wyodrębnionej części uzasadnienia. Na pierwszy plan wysunięto regulacje stworzone z myślą o surowym traktowaniu sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim, którymi były:

- uznanie przy wymiarze kary chuligańskiego charakteru czynu za okoliczność obciążającą;
- wyłączenie możliwości orzeczenia nagany sprawcy wykroczenia o charakterze chuligańskim;
- brak możliwości warunkowego zawieszenia kary aresztu zasadniczego orzeczonej za wykroczenie o charakterze chuligańskim;
- możliwość orzeczenia nawiązki do wysokości 2000 złotych w razie wyrządzenia szkody czynem o charakterze chuligańskim⁴⁷.

Surowemu karaniu recydywistów miało służyć:

- traktowanie faktu ukarania za podobne wykroczenie lub przestępstwo jako okoliczności obciążającej przy wymiarze kary;
- wymierzanie w przypadku trzykrotnej recydywy kary aresztu do 3 miesięcy, choćby wykroczenie było zagrożone niższą karą;
- wprowadzenie zakazu stosowania wobec recydywisty warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu zasadniczego;
- przedłużenie okresu zatarcia skazania;
- traktowanie niektórych ponownie popełnionych wykroczeń jako występków karalnych w sądowym postępowaniu karnym⁴⁸.

Wyrazem szczególnego potępienia „pasożytnictwa społecznego” było:

- traktowanie „próżniaczego trybu życia” jako okoliczności obciążającej przy wymiarze kary;
- wprowadzenie kary ograniczenia wolności głównie z myślą o osobach unikających podjęcia pracy;
- przyjęcie jako podstawowej przesłanki uzasadniającej orzeczenie kary aresztu zastępczego braku stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania sprawcy ukaranego grzywną.

Dopełnieniem tych obostrzeń na gruncie procesowym było przewidziane w kpsw. obligatoryjne stosowanie przepisów o postępowaniu przyśpieszonym wobec sprawców wykroczeń stale uchylających się od podjęcia pracy⁴⁹.

47 Tezy wystąpienia..., s. 54.

48 Projekt prawa o wykroczeniach a kierunki..., s. 10.

49 J. Smereczański, Kodyfikacja..., s. 4.



9. Podstawowe założenia części szczególnej projektu

Tworząc część szczególną projektu z 1970 r., starano się uwzględnić leżące u podstaw prac kodyfikacyjnych w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego założenie rozwarstwienia czynów społecznie niebezpiecznych. Zostało ono wyrażone w stanowiącym punkt odniesienia dla kodyfikatorów materialnego prawa wykroczeń kodeksie karnym Polski Ludowej. Kodeks karny z 1969 r. nadawał rangę przestępstw czynom karalnym o dużym ciężarze gatunkowym, podczas gdy szereg dotychczasowych drobnych występków został pominięty w jego części szczególnej. Oceniając dalsze utrzymywanie podwyższonej penalizacji tego rodzaju występków za pozbawione racji bytu, twórcy kodeksu karnego opowiedzieli się za ich przekształceniem w wykroczenia⁵⁰. Poglębiamy zapoczątkowaną przez ustawę o przekazaniu tendencję, projekt z 1970 r. przekazywał do właściwości kolegów kolejną grupę występków cechujących się niewielkim stopniem społecznego niebezpieczeństwa⁵¹. Ponadto jednolity charakter wykroczeń zyskały te spośród uwzględnionych przez ustawę o przekazaniu stanów faktycznych, które podlegały dotychczas częściowo kompetencji sądów, a częściowo kolegów⁵².

Kierując się względami prewencji ogólnej, twórcy projektu z 1970 r. dokonali penalizacji zachowań ocenionych jako szczególnie uciążliwie ze społecznego punktu widzenia⁵³. Nowe wykroczenia pozornie przybierały postać drobnych naruszeń prawa, lecz w oczach opinii społecznej uchodziły za szczególnie dokuczliwe z uwagi na ich poważny ciężar gatunkowy. Konsekwencją przypisywania nowym wykroczeniom dużego stopnia społecznego niebezpieczeństwa były grożące ich sprawcom surowe sankcje, z aresztem zasadniczym na czele⁵⁴. Ponadto twórcy projektu

50 J. Bafia, Wzbogacenie środków zwalczania drobnej przestępczości, PIP 1968, nr 4-5, s. 634-635.

51 Były to następujące występkі: nieopuszczenie zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu; żebranie w miejscu publicznym przez osobę, która ma środki egzystencji lub jest zdolna do pracy; niszczenie, uszkadzanie lub usuwanie znaków umieszczonych przez organ państwowy w celu stwierdzenia tożsamości przedmiotu, zamknięcia go lub poddania rozporządzeniu władzy; prowadzenie pojazdu mechanicznego przez kierowcę w stanie nietrzeźwości; wyludzenie przejazdu, pożywienia, wstępu na imprezę, działania automatu lub innego płatnego świadczenia; zabór, zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy o wartości niemajątkowej; ukrywanie towaru przed nabywcą w przedsiębiorstwie handlu detalicznego; odmowa świadczenia usługi przez osobę zajmującą się zawodowo świadczeniem usług. I. Śmietanka, Z sądu do kolegium, GSIP 1970, nr 16, s. 6.

52 Były to następujące czyny: prowadzenie działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej bez wymaganego zezwolenia; spekulacja biletami wstępu na imprezy artystyczne, rozrywkowe i sportowe; usuwanie oznaczeń z towarów albo przeznaczanie do sprzedaży towarów z usuniętymi oznaczeniami; żądanie i pobieranie za świadczenia zapłaty wyższej od obowiązującej przez osoby zawodowo zajmujące się świadczeniem usług; znęcanie się nad zwierzętami. I. Śmietanka, Z sądu..., s. 6.

53 Do projektu wprowadzono następujące nowe stany faktyczne: rzucanie kamieniami lub innymi przedmiotami w pojazd mechaniczny będący w ruchu; prowadzenie pojazdu poza drogą publiczną, jeżeli na skutek niezachowania należytej ostrożności zagraża to bezpieczeństwu ludzi; zaniedbanie podstawowych obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej, jeżeli doprowadziło to do popełnienia przez nieletniego czynu karalnego; dopuszczenie, wbrew obowiązkowi opieki, do przebywania dziecka do lat 7 lub innej osoby bezradnej w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia; naruszające porządek publiczny przejawy prostytucji; złośliwe utrudnianie albo uniemożliwianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego. D. Egierska, Nowe wykroczenia, ZKA 1969, nr 5, s. 13.

54 Tamże, s. 14.

z 1970 r. dokonali poszerzenia zakresu penalizacji niektórych dotychczasowych wykroczeń, aczkolwiek zabieg ten dotyczył stanów faktycznych niezbyt często występujących w praktyce orzecznictwa kolegów⁵⁵. Dla przeciwwagi dokonano całkowitej depenalizacji tych wykroczeń ujętych w pochodzących z okresu międzywojennego ustawach, których karalność wskutek zmiany stosunków społecznych zupełnie straciła rację bytu⁵⁶.

Wychodząc z założenia ograniczenia nadmiernej penalizacji obowiązującego systemu prawa wykroczeń, twórcy projektu z 1970 r. podkreślali potrzebę rezygnacji z represji k-a na rzecz stosowania środków przewidzianych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Tendencja ta znalazła swój wyraz w całkowitym zniesieniu karalności niedopełnienia obowiązku szkolnego oraz radiopajęczarstwa, czyli korzystania z odbiorników radiowych i telewizyjnych bez uprzedniej ich rejestracji. Natomiast w sprawach o wyłudzenie przejazdu koleją lub innym środkiem lokomocji represję k-a poprzedzać miało stosowanie opłat taryfowych. Operacja depenalizacji przybrała także postać uzależnienia karalności niewykonywania niektórych obowiązków od uprzedniej bezskuteczności egzekucji administracyjnej⁵⁷. Rozwiązanie takie przewidziano w przypadku uchylania się od obowiązku rejestracji biblioteki oraz niepoddania się szczepieniu ochronnemu lub badaniu zdrowia⁵⁸. Realizacji tego założenia na gruncie procesowym służyło przyjęcie przez projekt kpsw. zasady stosowania w pierwszej kolejności środków egzekucji administracyjnej wobec sprawców wykroczeń przybierających postać niewykonania obowiązków o charakterze administracyjnym⁵⁹. Ponadto w sprawach o tego rodzaju wykroczenia przewodniczący kolegium mógł odmówić wszczęcia postępowania⁶⁰.

Część szczególna projektu została stworzona w oparciu o zasadę stosowania surowej represji k-a tylko wtedy, gdy zawiodą łagodniejsze sankcje lub inne środki służące wdrożeniu sprawcy wykroczenia do przestrzegania prawa i zasad współ-

55 Występujące zagrożenia karami rozciągnięto na następujące stany faktyczne wykroczeń: niedopełnienie obowiązku zgłoszenia używanych przez siebie maszyn i urządzeń wytwarzających pole elektromagnetyczne wielkiej częstotliwości, wprowadzenie w błąd organu państwowego co do miejsca zatrudnienia, na zanieczyszczenie wody w kąpielisku. D. Egierska, *Nowe wykroczenia...*, s. 13.

56 Zniesiono karalność takich czynów, jak: wyrabianie i rozpowszechnianie przedmiotów mogących stwarzać wrażenie pieniędzy lub przedmiotów wartościowych (art. 63 p.o.w.) czy ścinanie, zrywanie lub zbieranie kłosów w nieznacznej ilości na cudzym gruncie w nieznacznej ilości (art. 19 ustawy z 1937 r. o szkodnictwie polnym i leśnym). D. Egierska, *Nowe wykroczenia...*, s. 14.

57 J. Smereczński, *Środki oddziaływania...*, s. 80-81.

58 D. Egierska, J. Smereczński, *Projekt prawa...*, s. 536.

59 Stanowił o tym art. 22 § 1 projektu kpsw. z 1970 r., w myśl którego, „jeżeli wykroczenie stanowi jednocześnie niewykonanie obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, to organ administracji odpowiedzialny za doprowadzenie do wykonania tego obowiązku stosuje przede wszystkim środki przewidziane w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, aby doprowadzić do wykonania tego obowiązku”.

60 Art. 22 § 2 kpsw. dopuszczał rezygnację z kierowania do kolegium wniosku o ukaranie na rzecz ograniczenia się do zastosowania środków egzekucji administracyjnej. Reguła ta nie obowiązywała w sytuacji, gdy „zachowanie się sprawcy wykroczenia wskazuje na uporczywość lub złośliwość w niepodporządkowaniu się obowiązkowi podlegającemu egzekucji”. J. Lewiński, *Postępowanie w sprawach o wykroczenia*, „Służba MO” 1971, nr 2, s. 221-222.

życia społecznego. Kary aresztu, ograniczenie wolności i grzywny w maksymalnym wymiarze groziły sprawcom czynów o dużym ciężarze gatunkowym, zwłaszcza wykroczeń o charakterze chuligańskim. Z kolei w sankcjach przepisów typizujących stany faktyczne wykroczeń o niskim lub znikomym stopniu społecznego niebezpieczeństwa, karze grzywny lub ograniczenia wolności towarzyszyła nagana. Postrzegana jako podstawowy środek nierepresyjnego oddziaływania na sprawców wykroczeń nagana występowała obok innych kar w sankcjach 70 przepisów części szczególnej projektu. Tradycyjnie najważniejszą rolę w systemie kar zasadniczych projektu odgrywała grzywna, którą zamieszczono w sankcjach 115 stanów faktycznych wykroczeń ujętych w projekcie. W charakterze kary samoistnej grzywna występowała 22 razy. Rzadziej od grzywny w przepisach części szczególnej projektu przewidziane były najsurowsze kary – aresztu (w 42 wypadkach) oraz ograniczenia wolności (w 36 wypadkach). Kara ograniczenia wolności groziła przede wszystkim sprawcom wykroczeń przybierających najczęściej charakter chuligański lub czynów popełnianych na ogół przez osoby o niestabilnej sytuacji życiowej. Poddanie tej kategorii sprawców obowiązkowi wykonywania pracy społecznie użytecznej miało lepiej służyć procesowi ich resocjalizacji niż orzekanie tradycyjnych kar aresztu lub grzywny⁶¹.

10. Struktura części szczególnej projektu

Część szczególną projektu z 1970 r. tworzyło 12 rozdziałów, które zawierały łącznie 102 artykuły. Dla porównania obowiązujące p.o.w. zawierało 47 wykroczeń ujętych w 5 rozdziałach. Ponaddwukrotnemu wzrostowi liczby wykroczeń towarzyszyło zwiększenie ilości dóbr chronionych przez przepisy części szczególnej projektu z 1970 r. Było to spowodowane nie tylko uwzględnieniem stanów faktycznych zawartych w licznych ustawach szczególnych, lecz także bardziej precyzyjnym określeniem przedmiotów ochrony prawnej. Podkreślano zwłaszcza fakt wyodrębnienia ścisłych przedmiotów ochrony z rozdziału p.o.w. dotyczącego wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu, gdyż przedwojenna kodyfikacja bardzo szeroko zakreślała stany faktyczne tej kategorii wykroczeń. Niezależnie od zabiegów porządkujących twórcy projektu z 1970 r. wprowadzili do niego zupełnie nowe rozwiązania lub przejęli w znacznie zmodyfikowanej postaci wykroczenia ujęte w ustawach szczególnych. W taki sposób powstał m.in. rozdział poświęcony wykroczeniom przeciwko obyczajności publicznej⁶².

Systematyka projektu wskazywała pośrednio na hierarchię zadań realizowanych przez obowiązujący system prawa wykroczeń. Z uwagi na administracyjny rodowód większości wykroczeń pierwszoplanowe znaczenie przypisywano zapew-

61 Prawo..., Warszawa 1970, s. 108-109.

62 A. Gubiński, Projekt prawa..., s. 5.

nieniu spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Służyło temu wysunięcie na czoło części szczególnej takich przedmiotów ochrony prawnej, jak porządek i spokój publiczny, przeciwdziałanie czynom godzącym w działalność organów państwowych, instytucji państwowych i społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa osobom i mieniu, przeciwdziałanie naruszeniom bezpieczeństwa i porządku w komunikacji⁶³. W dalszych rozdziałach zamieszczono przepisy chroniące osoby, mienie oraz interesy konsumentów, których dyspozycje zawierały szereg stanów faktycznych przewidzianych w kk. występków. Krok ten należy ocenić jako wyraz definitywnego zwycięstwa zasady przynależności prawa wykroczeń do obszaru szeroko rozumianego prawa karnego. Wykroczenia powstałe z przekształcenia dotychczasowych występków przyjmowały postać bezprawia o charakterze kryminalnym, skutkiem czego zostały opatrzone surowymi sankcjami⁶⁴.

Zgodnie z przyjętą przez twórców projektu z 1970 r. hierarchią część szczególnie otwierał rozdział VIII chroniący porządek i spokój publiczny. W rozdziale tym duże znacznie praktyczne przypisywano przepisom ujętym w ramach artykułu 50 projektu⁶⁵. Artykuł ten powstał z połączenia dyspozycji trzech szeroko stosowanych dotychczas przez kolegia artykułów. Dwa z nich zawierały stany faktyczne penalizowanych przez p.o.w. typowych wykroczeń przeciwko spokojowi i porządkowi publicznemu⁶⁶. Trzecim był osławiony art. 27 ustawy antyalkoholowej, który w praktyce orzecznictwa k-a stanowił podstawę karania sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”. Na podstawie analizy danych zawartych w sporządzanych na potrzeby DSA MSW sprawozdaniach z działalności orzecznictwa k-a szacowano, iż nowy przepis będzie obejmował około 35-40% wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia⁶⁷. Art. 50 projektu posiadał także postać kwalifikowaną, która z uwagi na chuligański charakter czynu lub dopuszczenie się go pod wpływem alkoholu była zagrożona najsurowszymi karami – aresztem, ograniczeniem wolności lub grzywną w wymiarze do górnego pułapu tych kar. Przewidziano także karalność podżegania i pomocnictwa do spenalizowanego w tym artykule projektu z 1970 r. wykroczenia. Podżeganie przyjmowało postać nakłaniania innych do wybryków zakłócenia spokoju i porządku publicznego zaś pomocnictwo polegało na ułatwieniu ich popełnienia. Nowe rozwiązanie wprowadzono z myślą o stworzeniu podstawy karalności współuczestników zająć ulicznych, których sam fakt biernej obecności uznano za sprzyjający popełnianiu wykroczeń przez prowodyrów zamieszek⁶⁸.

63 Prawo..., Warszawa 1970, s. 100.

64 J. Smereczański, Projekt..., s. 67.

65 Art. 50 projektu prawa o wykroczeniach z 1970 r. stanowił: „kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu do 2 miesięcy, grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

66 Były to art. 28 p.o.w. penalizujący zakłócanie spokoju publicznego krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem oraz art. 30 p.o.w. dotyczący zakłócania spoczynku nocnego poprzez uporczywe wybryki.

67 D. Egierska, Artykuł 50 projektu prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 3, s. 15.

68 J. Smereczański, Projekt..., s. 70.

Rozdział VIII projektu zawierał także istotny dla ochrony porządku publicznego przepis penalizujący nieopuszczenie zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu. Wykroczenie to powstało w wyniku częściowej depenalizacji zamieszczonego w kk. występku. Formułując jego stan faktyczny, zrezygnowano z warunku trzykrotnego wezwania do opuszczenia zbiegowiska, ograniczając się ogólnie do „wezwania”⁶⁹. Z przekształcenia dotychczasowego występku powstał także przepis rozdziału VIII regulujący wykroczenie znęcania się nad zwierzętami. Na tle anachronicznych regulacji z okresu międzywojennego⁷⁰ omawiany przepis zawierał normę samodzielnie określającą znamiona czynu karalnego. Projekt przewidywał nie tylko karalność każdej formy znęcania się nad zwierzęciem, lecz także podżegania i pomocnictwa⁷¹.

Kolejne zamieszczone w rozdziale VIII wykroczenie przekazane penalizowało zebranie w miejscu publicznym przez osoby posiadające środki egzystencji lub zdolne do pracy. Określający to wykroczenie przepis projektu z 1970 r. postrzegano jako instrument służący skutecznemu zwalczaniu procederu żebractwa, którego z reguły dopuszczały się osoby prowadzące „pasożytniczy tryb życia”⁷². Dlatego w sankcji tego przepisu zamieszczono karę ograniczenia wolności, gdyż związana z nią dolegliwość wyrażała się przede wszystkim w obowiązku podjęcia przez skazanego pracy społecznie użytecznej. Z drugiej strony wprowadzenie karalności żebractwa miało na celu ochronę obywateli przed natarczywym nagabywaniem lub oszukańczym postępowaniem w celu wywołania poczucia litości⁷³. Ostatnie z przewidzianych w rozdziale VIII projektu wykroczeń przekazanych przewidywało karalność wykonywania zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej bez wymaganego zezwolenia. Nowością było objęcie zakresem tego przepisu także czynów większej wagi, które ustawa o przekazaniu traktowała jako występkę podlegające właściwości sądów. Konsekwencją całkowitego przejścia tej grupy czynów przez projekt było wprowadzenie karalności podżegania, pomocnictwa i usiłowania oraz możliwość orzeczenia przepadku rzeczy stanowiących przedmiot wykroczenia.

W rozdziale IX projektu zamieszczono dwie grupy stanów faktycznych. Pierwszą z nich stanowiły przepisy sankcjonujące wprowadzenie w błąd organów państwowych i instytucji użyteczności publicznej. Druga chroniła określone rodzaje działalności tychże organów i instytucji. Przepis dotyczący niszczenia lub usuwa-

69 J. Bafia, *Wykroczenia powstałe...*, s. 5.

70 Karalność tego typu zachowań przewidywało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt, które zawierało przepis o charakterze blankietowym. Przewidywał on zagrożenie karą grzywny do 3000 złotych lub karą aresztu do 6 tygodni albo obu tymi karami łącznie w przypadku naruszenia postanowień rozporządzenia. J. Bafia, *Wykroczenia powstałe...*, s. 7.

71 Tamże.

72 Tamże, s. 6.

73 J. Smereczański, *Projekt...*, s. 70-71.

nia znaków umieszczonych przez organ państwowy w celu stwierdzenia tożsamości przedmiotu powstał w wyniku częściowej depenalizacji dotychczasowego występku⁷⁴.

Poświęcony ochronie bezpieczeństwa osób i mienia rozdział X projektu grupował stany faktyczne związane ze spowodowaniem niebezpieczeństwa dla tych dóbr. Penalizował także zachowania polegające na nieodwróceniu istniejącego niebezpieczeństwa w sytuacji, gdy sprawca był to tego z mocy prawa zobowiązany. Rozdział ten zawierał także typowe wykroczenia z zakresu ochrony przeciwpożarowej, których stany faktyczne były dotychczas regulowane przez szereg aktów prawnych różnej rangi⁷⁵. Twórcy projektu z 1970 r. podkreślali fakt wprowadzenia do rozdziału X nowych typów wykroczeń, których stany faktyczne przybierały postać uciążliwych dla społeczeństwa zjawisk i wybryków. Pierwszy z nich powstał z myślą o położeniu tamy skłonnościom niektórych osób do wykonywania czynności zawodowych w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka⁷⁶. Kolejny przybierał postać rzucania kamieniami lub innymi przedmiotami w pojazd będący w ruchu. Było to wykroczenie bezskutkowe, w przypadku którego karalne było samo rzucanie. Natomiast w razie trafienia i uszkodzenia pojazdu sprawca ponosił odpowiedzialność na podstawie innych przepisów⁷⁷. Wprowadzenie karalności tego rodzaju czynów uzasadniano społeczną potrzebą zwalczania wybryków o charakterze chuligańskim, których przeważnie dopuszczali się „bandy wyrostków” i sprawcy młodociani⁷⁸.

Zamieszczone w rozdziale XI projektu wykroczenia drogowe zostały w całości przejęte z ustaw dotyczących bezpieczeństwa i porządku ruchu na drogach publicznych oraz utrzymania tychże dróg. Wśród nich znajdowały się zarówno wykroczenia popełnione przez osoby nieuczestniczące w ruchu drogowym, jak też uczestników ruchu. Zakresem penalizacji objęto także czyny godzące w należyty stan dróg publicznych⁷⁹. Nowością była karalność zagrożenia bezpieczeństwa osób przez sprawcę prowadzącego pojazd samochodowy poza drogą publiczną. Wprowadzenie tego rozwiązania miało na celu wypełnienie luki w obowiązujących przepisach, które odnosiły się wyłącznie do dróg publicznych⁸⁰.

74 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa..., s. 532.

75 Były to w szczególności wykroczenia zgrupowane w art. 29 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz. 115). Cz. Bareja, Nowe prawo o wykroczeniach, „Przegląd Pożarniczy” 1971, nr 9, s. 7-8.

76 Tamże, s. 533.

77 W razie trafienia w stojący pojazd sprawca odpowiadał za wykroczenie uszkodzenia mienia, o ile wysokość wyrządzonej szkody nie przekraczała 500 złotych. Czyny o większym społecznym niebezpieczeństwie, skutkujące uszkodzeniem pojazdu, a nawet zranieniem kierowcy wypełniały znamiona przestępstw określonych w kk. z 1969 r. W grę wchodził chociażby artykuł 160 dotyczący narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia. D. Egierska, Nowe wykroczenia..., s. 17.

78 Tamże.

79 Prawo..., Warszawa 1970, s. 103.

80 D. Egierska, Nowe wykroczenia..., s. 19.

Zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego służyło w szczególności zamieszczenie w rozdziale XI projektu przepisu penalizującego prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie wskazującym na spożycie alkoholu. Zakresem tego przepisu objęto nie tylko dotychczasowe wykroczenie prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu, lecz także występki popełnione w stanie nietrzeźwości. Analiza polityki karnej w sprawach o tego rodzaju występkach miała bowiem wykazać, iż orzekane przez sądy kary nie przekraczały z reguły granic kar przewidzianych dla wykroczeń. Okoliczność ta posiadała kluczowe znaczenie dla przebiegu spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości przez kolegia, które z uwagi na uproszczoną procedurę miały rozstrzygać je znacznie szybciej⁸¹. Oprócz aresztu lub grzywny do górnej granicy tych kar przewidzianej w projekcie przewidziano karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w wymiarze od 3 miesięcy do 2 lat⁸². Obligatoryjne jej stosowanie przewidziano wobec sprawców kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości. Jeżeli prowadzący pojazd znajdował się w stanie wskazującym na użycie alkoholu, to wówczas orzeczenie tej szczególnie dotkliwej z punktu widzenia kierowców kary dodatkowej projekt pozostawiał uznaniu kolegium⁸³.

Rozdział XII projektu z 1970 r. grupował wykroczenia przeciwko osobie. Jego regulacje były nastawione przede wszystkim na ochronę nieletnich, osób bezradnych i zależnych. Ochronie wszystkich osób służyły przepisy przewidujące karalność szcucia psem i złośliwego dokuczania. Nowością stanowił artykuł penalizujący naruszenie podstawowych obowiązków ciążyących na osobach sprawujących władzę rodzicielską lub dozór odpowiedzialny nad nieletnim. Obowiązujące p.o.w. ograniczało się do karalności osób wykonujących nadzór odpowiedzialny nad nieletnim, jeżeli podopieczny dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary⁸⁴. Rozszerzenie zakresu podmiotowego penalizacji twórcy projektu z 1970 r. uzasadniali potrzebą skutecznego oddziaływania na tych rodziców, którzy poprzez lekceważenie i zaniedbywanie ciążyących na nich obowiązków sprzyjali demoralizacji swoich dzieci. Mając na względzie zaabsorbowanie rodziców pracą zawodową i działalnością społeczną, możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności uzależniono od łącznego wystąpienia dwóch przesłanek. Pierwszą z nich był związek przyczynowy zachodzący pomiędzy popełnieniem przez nieletniego czynu zabronionego a zaniedbaniem przez rodziców ich podstawowych obowiązków⁸⁵. Drugą wynikającą

81 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa..., s. 533.

82 J. Bafia, Wykroczenia powstałe..., s. 9.

83 J. Smereczński, Projekt..., s. 71-72.

84 Stanowił o tym art. 17 p.o.w.

85 Pod pojęciem niedopełnienia podstawowych obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej twórcy projektu rozumieeli obowiązek starannej opieki nad dzieckiem i kierowania nim. Przykładowo chodziło o dopilnowanie, aby dziecko uczęszczało do szkoły, nie przebywało w złym towarzystwie, czy nie piło wódki. D. Egierska, Nowe wykroczenia..., s. 14-15.

z charakteru czynu demoralizacja nieletniego, która zachodziła zwłaszcza w przypadku kradzieży czy wykroczenia o charakterze chuligańskim⁸⁶.

Kolejnym nowym stanem faktycznym uwzględnionym w rozdziale XII projektu było pozostawienie nieletniego do lat 7 albo innej osoby bezradnej w okolicznościach stwarzających zagrożenie dla zdrowia. W myśl postanowień projektu z 1970 r. karze grzywny lub nagany podlegać mieli rodzice lub opiekunowie, którzy pozostawiali dzieci w takich miejscach, jak place budowy, brzegi rzeki czy tory kolejowe. Wprowadzenie tego rozwiązania uzasadniano wzrastającym tempem życia i szybkim rozwojem techniki. Te potęgujące zagrożenie bezpieczeństwa dzieci oraz innych osób bezradnych czynniki stwarzały zarazem potrzebę otoczenia ich staranniejszą opieką⁸⁷. Nowy przepis rozdziału XII projektu był powiązany ze stosownym artykułem kk. z 1969 r.⁸⁸. Artykuł ten przewidywał odpowiedzialność opiekunów za pozostawienie powierzonej ich pieczy osoby w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia, ciężkim uszkodzeniem ciała lub ciężkim rozstrojem zdrowia⁸⁹.

Poświęcony ochronie zdrowia rozdział XIII projektu obejmował z jednej strony naruszenia o charakterze sanitarnym, z drugiej zaś czyny stanowiące niedopełnienie obowiązków w zakresie profilaktyki i leczenia. Znalazły się w nim m.in. wykroczenia przejęte z ustaw szczególnych regulujących problematykę zwalczania chorób wenerycznych i gruźlicy oraz ustawy dotyczącej wykrywania i leczenia pozostałych chorób zakaźnych⁹⁰.

Grupujący wykroczenia przeciwko mieniu rozdział XIV projektu penalizował dwie kategorie zamachów na mienie. Obok czynów tradycyjnie uwzględnianych na gruncie prawa wykroczeń występowały także wykroczenia powstałe z przekwalifikowania niektórych drobnych przestępstw⁹¹. W przypadku poddanych orzecznictwu kolegów na mocy ustawy o przekazaniu czynów drobnej kradzieży, przywłaszczeniu mienia, paserstwa oraz niszczenia cudzego mienia projekt podnosił kwotę oddzielającą wykroczenia od występków z 300 do 500 złotych. Z ustawy tej recypowano także przesłanki decydujące o tym, że czyn pozostaje w dalszym ciągu występkiem. Nową przesłanką było cechujące występki drobnej kradzieży działanie w sposób szczególnie zuchwały, które w praktyce przybierało postać rabunku⁹². Pogłębieniem tendencji zapoczątkowanej w ustawie o przekazaniu było całkowite przekształcenie w wykroczenie dotychczasowego występkę zaboru rzeczy o war-

86 Tamże, s. 16.

87 Tamże, s. 16-17.

88 Art. 163 kk. z 1969 r.

89 J. Smereczński, Projekt..., s. 72.

90 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa..., s. 534.

91 E. Pływaczewski, Z problematyki rozgraniczenia wykroczeń i przestępstw, ZW 1986, nr 1, s. 25.

92 D. Egierska, J. Smereczński, Projekt prawa..., s. 535.

tości niemajątkowej. Sposób działania sprawcy nowego wykroczenia przyjmował przede wszystkim postać kradzieży, aczkolwiek przewidziano też karalność umyślnego niszczenia lub uszkodzania cudzej rzeczy. Niemajątkowy charakter rzeczy uzasadniał odmienną postać ścigania tego rodzaju wykroczeń, które odbywało się wyłącznie na żądanie pokrzywdzonego⁹³.

W rozdziale XIV zamieszczono także przepis regulujący szalbierstwo, które kk. traktował jako występki. Dyspozycja nowego przepisu została rozbita na dwa odrębne paragrafy. Pierwszy nich dotyczył najczęściej występującego w praktyce wyłudzenia przejazdu koleją lub innymi środkami lokomocji, zaś drugi obejmował pozostałe znamiona szalbierstwa. Sprawcy szalbierstwa groziły kary aresztu, ograniczenia lub grzywny. Jedynie w przypadku wyłudzenia przejazdu kolejowego lub innego pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności k-a było możliwe dopiero w przypadku uporczywego uchylania się od uiszczenia kar umownych. Projekt z 1970 r. przewidywał karalność wyłudzenia przejazdu dokonanego po raz trzeci w przeciągu roku kalendarzowego i to pod warunkiem, że sprawca nie uiszczył dwukrotnie nałożonej na niego kary umownej. W pozostałych przypadkach szalbierstwa odpowiedzialność natury porządkowej nie wchodziła w grę, a kolegium oprócz ukarania sprawcy było uprawnione do orzeczenia zwrotu wyłudzonego mienia⁹⁴.

Szereg rozwiązań ustawy o przekazaniu, aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami, przejmował poświęcony ochronie interesów konsumentów rozdział XV projektu. W przypadku najczęściej występującego w praktyce wykroczenia przeciwko interesom konsumentów, jakim była drobna spekulacja towarami w przedsiębiorstwie handlu detalicznego, kwotę oddzielającą występki od wykroczenia ustanowiono na poziomie 500 złotych⁹⁵. Projekt z 1970 r. traktował w kategoriach wykroczeń wszelkie przypadki spekulacji biletami, żądania i pobierania nadmiernych cen za usługi oraz usuwania oznaczeń z towarów przeznaczonych do sprzedaży bez względu na wartość przedmiotu. Ustawa o przekazaniu czyniła to tylko wtedy, gdy cena biletów, wartość towarów oraz nadpłata przy usłudze nie przekraczały kwoty 300 złotych. Ponadto rangę wykroczenia zyskały regulowane ustawą antyspekulacyjną występkę ukrywania przed nabywcą towaru przeznaczonego do sprzedaży przez pracownika przedsiębiorstwa handlu detalicznego oraz bezzasadnej odmowy sprzedaży takiego towaru⁹⁶. W niezmienionej postaci przejęto z ustawy o przekazaniu regulacje dotyczące drobnych oszustw na szkodę konsumenta co do ilości, wagi lub miary. Jeżeli wyrządzona tego rodzaju czynami szkoda przekraczała kwo-

93 J. Bafia, *Wykroczenia powstałe...*, s. 10-11.

94 Tamże, s. 10.

95 J. Kostrzewa, O projekcie prawa o wykroczeniach, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1970, nr 12, s. 390-391.

96 Prawo..., Warszawa 1970, s. 106.

tę 50 złotych, to wówczas były one karane jako występki w trybie postępowania karnego⁹⁷.

Chroniący obyczajność publiczną rozdział XVI projektu przejmował z p.o.w. stany faktyczne polegające na dopuszczeniu się nieobyczajnego wybryku oraz używaniu słów nieprzystojnych. Ponadto zamieszczono w nim kontrowersyjny przepis przewidujący karalność uciążliwych, zdaniem twórców projektu, a przez to spotykających się z potępieniem ze strony społeczeństwa, publicznych przejawów prostytucji. Uzasadniając przyjęte rozwiązanie, powoływano się na stanowisko zajęte przez Komendanta Głównego MO. Jego zdaniem dotychczasowy brak podstawy prawnej ścigania i karania tego rodzaju czynów sprzyjał naruszaniu porządku publicznego przez trudniące się nierządem kobiety. Zaliczane do grupy osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia” prostytutki oferowały swoje usługi przede wszystkim na ulicach Warszawy, miast portowych oraz atrakcyjnych miejscowości wypoczynkowych. Stwarzając możliwość legalnego usunięcia prostytutek z miejsc publicznych, nowy przepis projektu z 1970 r. służyć miał utrzymaniu porządku w miastach. Dla tego z jego wprowadzeniem nie wiązano nadziei na całkowitą likwidację prostytucji⁹⁸.

Postrzeganie prostytucji w kategoriach ujemnego zjawiska społecznego skutkowało zamieszczeniem w sankcji omawianego przepisu surowych kary aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Kary te groziły osobom, które składając w miejscu publicznym propozycję dokonania czynu nierządowego, oczekiwały w zamian korzyści majątkowej. Projekt ograniczał karalność tego rodzaju zachowań do natarczywego, narzucającego się lub w inny sposób naruszającego porządek publiczny zaczepiania innej osoby. Ponieważ nowy przepis penalizował czyny godzące nie tylko w porządek publiczny, lecz przede wszystkim obyczajność publiczną, stąd został zamieszczony w osobnym rozdziale grupującym tego rodzaju wykroczenia. Wyodrębniając składający się zaledwie z trzech artykułów rozdział XVI, twórcy projektu z 1970 r. chcieli podkreślić wagę chronionego nim dobra w postaci obyczajności publicznej⁹⁹.

W dwóch kolejnych rozdziałach projektu – XVII i XVIII – zgrupowano wykroczenia o typowo administracyjnym rodowodzie. Chroniący urządzenia przeznaczone do użytku publicznego rozdział XVII przewidywał również karalność czynów polegających na niszczeniu lub uszkodzaniu roślinności oraz zaśmiecaniu miejsc dostępnych dla publiczności. Nowość stanowił przepis chroniący urządzenia przeznaczone do użytku powszechnego przed złośliwym lub swawolnym utrudnianiem, a nawet uniemożliwianiem korzystania z nich. Zawarte w dyspozycji

97 D. Egierska, J. Smereczanski, *Projekt prawa...*, s. 535.

98 D. Egierska, *Nowe wykroczenia...*, s. 20-21.

99 Tamże, s. 20.

tego przepisu sformułowania o złośliwości i swawoli działania wskazywały na winę umyślną sprawcy i dodatkowo podkreślały jego karygodne intencje. Dlatego osoby dopuszczające się tego rodzaju czynów musiały liczyć się z surowymi sankcjami w postaci aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny nawet w maksymalnym wymiarze. Ponadto przewidziano możliwość orzeczenia odszkodowania w formie pieniężnej lub obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego¹⁰⁰.

Rozdział XVIII projektu penalizował czyny naruszające obowiązki z zakresu ewidencji ludności. Przewidywano w nim karalność niedopełnienia obowiązku zgłoszenia w urzędzie stanu cywilnego faktu urodzenia lub zgonu. Kolejne z ujętych w tym rozdziale wykroczeń przybierało postać niedopełnienia w terminie obowiązku meldunkowego. Ostatni rozdział projektu – XIX – grupował przede wszystkim stany faktyczne wykroczeń, które wyrządzały drobne szkody w gospodarce leśnej, polnej i ogrodowej. Ponadto chronił prawa związane z własnością lub posiadaniem gruntów polnych i leśnych¹⁰¹. Zamieszczono w nim zmodyfikowane przepisy dotychczas obowiązujące, chociaż wyraźnie przestarzałej ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie polnym i leśnym. Podyktowane nowymi stosunkami społecznymi i gospodarczymi zmiany polegały zwłaszcza na urealnieniu wysokości nawiązek. Zrezygnowano z ciążącego na rodzicach albo posiadaczu zwierzęcia obowiązku uiszczenia grzywien i innych należności pieniężnych nałożonych na nieletniego lub pastucha. W przypadku odpowiedzialności nieletnich miały zastosowanie inne przepisy, zaś w odniesieniu do pastuchów przepis ustawy z 14 kwietnia 1937 r. stał się anachroniczny. Projekt z 1970 r. nie przewidywał także odpowiedzialności osób powołanych do pełnienia dozoru w lasach, które przy okazji wykonywania swoich obowiązków dopuściły się szkodnictwa leśnego. Twórcy projektu wychodzili z założenia, iż wobec tej kategorii sprawców powinny mieć zastosowanie wyłącznie sankcje o charakterze dyscyplinarnym. Zabiegowi całkowitej depenalizacji poddano wykroczenia zrywania kłosów i zbierania pokłosa, oceniając dalsze utrzymywanie karalności tego rodzaju czynów za pozbawione racji bytu¹⁰².

Opublikowany w 1970 r. projekt prawa o wykroczeniach w szerokim zakresie nawiązywał do przyjętej przez władze gomułkowskie koncepcji zwalczania negatywnych zjawisk społecznych przy pomocy surowej represji karnej. Świadczy o tym zamieszczenie w jego uzasadnieniu oddzielnego punktu poświęconego omówieniu rozwiązań wprowadzonych w celu ograniczania przejawów chuligaństwa i „paszożytnictwa społecznego”. Oceniając projekt z punktu widzenia założeń leżących

100 Tamże, s. 18.

101 Ochronie tych dóbr służyć miała przewidziana przez przepisy rozdziału XIX projektu karalność takich czynów jak wyrąb lub uszkadzanie w cudzym lesie gałęzi, korzeni, drzew, krzewów, karczowanie pniaków, zabór tych przedmiotów oraz paserstwo nimi. Wykroczeniem było także wypasanie zwierząt gospodarskich na cudzych gruntach leśnych lub polnych, przejeżdżanie przez cudzy grunt lub przepędzanie zwierząt gospodarskich oraz deptanie zasiewów na cudzym gruncie. Prawo..., Warszawa 1970, s. 107-108.

102 Tamże, s. 108.

u podstaw drugiej fazy prac kodyfikacyjnych, należy pokreślić fakt wzajemnej harmonizacji rozwiązań jego części ogólnej z regulacjami kk. z 1969 r. Stojąc na gruncie zasady jednolitości prawa wykroczeń i prawa karnego, projekt z 1970 r. pogłębił zapoczątkowaną ustawą o przekazaniu tendencję do nadawania rangi wykroczeń dotychczasowym drobnym występkom. Poważnie rozbudowana w stosunku do p.o.-w. część szczególna przyjmowała systematykę uwzględniającą aktualne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Wobec zgrupowania licznych stanów faktycznych wykroczeń o typowo administracyjnym rodowodzie projekt z 1970 r. cechował szeroki zakres penalizacji.

Rozdział XIII

DYSKUSJA SPOŁECZNA NAD PROJEKTEM PRAWA O WYKROCZENIACH Z 1970 R.

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy Prawo o wykroczeniach

Podczas inauguracyjnego wiosenną sesję plenarną posiedzenia Sejmu PRL w dniu 15 kwietnia 1970 r. miało miejsce pierwsze czytanie rządowych projektów ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej¹. Z upoważnienia Rady Ministrów projekty ustaw przedstawił Minister Spraw Wewnętrznych K. Świtała, podkreślając znaczenie przyszłej kodyfikacji prawa wykroczeń dla dalszego „umacniania porządku publicznego i dyscypliny społecznej”². Swoje przemówienie rozpoczął od prezentacji założeń towarzyszących prowadzonym w drugiej połowie lat sześćdziesiątych pracom kodyfikacyjnym. Na pierwszym miejscu wymienił zasadę zróżnicowanego podejścia do poszczególnych przejawów naruszenia porządku prawnego w zależności od stopnia ich społecznego niebezpieczeństwa, jak i osobowości sprawców wykroczeń. Z racji niewielkiego ciężaru gatunkowego wykroczeń na tle szczególnie niebezpiecznych dla porządku prawnego przestępstw przyszła kodyfikacja stała na gruncie tendencji do zastępowania represji karnej środkami oddziaływania wychowawczego. Położenie szczególnego nacisku na stosowanie tych środków uzasadniano potrzebą prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania naruszeniom porządku prawnego. Funkcja zapobiegawcza orzecznictwa w sprawach o wykroczenia była ukierunkowana na socjalizację sprawcy w ramach jego środowiska. Osiągnięciu tego celu sprzyjać miało powierzenie rozstrzygania spraw o wykroczenia przedstawicielom społeczeństwa, najlepiej znających lokalne uwarunkowania i problemy życia codziennego. Przyznanie prymatu pozakarnym metodom oddziaływania miało skutkować orzekaniem tradycyjnych kar aresztu i grzywny wyłącznie wobec sprawców czynów cechujących się wysokim stopniem społecznego niebez-

1 Dyskusja o kolegiach i wykroczeniach, „Perspektywy” 1970, nr 21, s. 22.

2 Pierwsze czytanie, ŻW 1970, nr 113, s. 3.

pieczeństwa. Kolejnym z założeń leżących u podstaw prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń było zapewnienie pełnej ochrony tym dobrom prawnym, które posiadały istotne znaczenie z punktu widzenia zasad współżycia społecznego i porządku publicznego. Dopiero w dalszej kolejności ochronie podlegać miały prawa i interesy poszczególnych obywateli i to pod warunkiem, że nie stały w sprzeczności z interesem ogólnospołecznym³.

Przedstawione przez ministra Świtałę założenia determinowały kształt rozwiązań projektów poszczególnych ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej. Na gruncie prawa materialnego podkreślano fakt przyznania organizacjom społecznym i kolektywom pracowniczym szerszych niż dotychczas możliwości stosowania środków wychowawczych i dyscyplinarnych. Mianem istotnej nowości minister Świła określił rezygnację ze stosowania środków represyjnych wobec sprawców czynów polegających na niewykonywaniu niektórych obowiązków o charakterze administracyjnym. Duże znaczenie przypisywano stworzeniu rozbudowanego katalogu kar zasadniczych, których różnorodność miała stworzyć warunki do bardziej skutecznego niż dotychczas zwalczania naruszeń porządku prawnego. Podkreślając fakt nadania wyjątkowego charakteru karze aresztu zasadniczego, zakładano jego stopniowe wypieranie przez karę ograniczenia wolności. Stosowaniu kary ograniczenia wolności towarzyszyć miała presja wywierana przez kolektyw pracowniczy na ukaranego współtowarzysza, którą uważano za bardziej skuteczny niż tradycyjne kary instrument oddziaływania wychowawczego⁴.

Prezentując założenia przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, minister Świła zwrócił uwagę na zdecydowany stosunek jej twórców względem tzw. osób niepoprawnych. Surowemu karaniu sprawców notorycznie naruszających zasady współżycia społecznego i łamiących przepisy prawa służyć miał szereg rozwiązań stworzonych z myślą o zwalczaniu ujemnych zjawisk społecznych. Pierwszym z nich było „pasożytnictwo społeczne”, którego dopuszczali się głównie „ludzie w pełni sił, utrzymujący się na koszt bliskich, niekiedy czerpiący środki utrzymania z prostytutki, żebractwa i innego niegodziwego trybu życia”. Potępiając towarzyszącą ich postawie „pogardę dla zasad współżycia społecznego, pogardę dla uczciwej pracy i dla obywatelskich postaw”, Świła z uznaniem odniósł się do nadania „pasożytnictwu społecznego” charakteru okoliczności obciążającej przy wymiarze kary. Wyrazem braku pobłażania władz wobec osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia” miało być także wprowadzenie karalności żebractwa uprawianego przez osoby zdolne do pracy oraz penalizacja godzących w porządek publiczny przejawów prostytutki. Projekt ustawy prawo o wykroczeniach zawierał także roz-

3 Ustawy dotyczące karania wykroczeń w Sejmie, NP 1970, nr 6, s. 811-812.

4 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia..., łam 10-13.

wiązania służące zwalczaniu społecznej plagi alkoholizmu i ściśle z nim powiązanego zjawiska chuligaństwa. Światała przyznał, iż nadużywanie alkoholu stanowiło podstawową przyczynę popełniania szczególnie niebezpiecznych dla społeczeństwa wykroczeń chuligańskich i drogowych. Dlatego ich sprawcy zostali potraktowani przez projekt w szczególnie surowy sposób, gdyż groziły im kary aresztu i grzywny do górnego pułapu tych kar. Oprócz surowych sankcji musieli liczyć się z szeregiem negatywnych konsekwencji na gruncie wymiaru kary oraz kar dodatkowych, zwłaszcza kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych⁵.

Przechodząc do omówienia części szczególnej przyszłej kodyfikacji, Światała podkreślił fakt objęcia zakresem projektu około 1500 stanów faktycznych wykroczeń, które były dotychczas zgrupowane w 121 ustawach. Zdaniem rządu skodyfikowanie wykroczeń najczęściej występujących w praktyce orzecznictwa kolegiów miało sprzyjać lepszemu poznaniu reguł porządku publicznego oraz dalszemu umacnianiu dyscypliny społecznej. Ze społecznego punktu widzenia za szczególnie istotne uznano zapewnienie ochrony prawnej „współczesnym interesom społeczeństwa”. Ochrona ta miała się wyrażać w objęciu zakresem części szczególnej projektu czynów przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz wykroczeń przeciwpożarowych. Zamieszczenie w projekcie w zasadzie wszystkich przewidzianych w tzw. kodeksie drogowym wykroczeń minister Światała uznał za rozwiązanie sprzyjające „większej popularyzacji zasad, których powszechna znajomość warunkuje dalszą poprawę bezpieczeństwa ruchu”. Z kolei uwzględnienie w przyszłej kodyfikacji naruszeń przepisów o ochronie przeciwpożarowej było podyktowane złym stanem bezpieczeństwa przeciwpożarowego w kraju. Stąd oprócz zgrupowania w części szczególnej projektu najczęściej popełnianych wykroczeń z zakresu ochrony przeciwpożarowej dokonano rozszerzenia „zespołu środków sankcjonujących powinność jej przestrzegania”. Kierując się względami prewencji ogólnej, znacząco podniesiono sankcje grożące sprawcom tego rodzaju wykroczeń. Orzekanie surowych kar miało oddziaływać na świadomość społeczną w kierunku wzmocnienia przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Kończąc przemówienie, Światała wyraził przekonanie, iż uchwalenie przez Sejm rządowych projektów ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń „da kolegiom i innym właściwym organom niezbędny instrument zapewnienia ładu i porządku niezbędnego do rozwoju socjalistycznych stosunków społecznych”⁶.

Podczas sejmowej dyskusji nad rządowymi projektami ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej przedstawiciele poszczególnych klubów parlamentarnych wyrażali uznanie dla podstawowych za-

5 Tezy wystąpienia..., s. 52-53.

6 K. Światała, Dalszy krok w kształtowaniu socjalistycznej dyscypliny społecznej, „Służba MO” 1970, nr 3, s. 307-310.

łożen projektu prawa o wykroczeniach oraz jego poziomu legislacyjnego. Każdy z przemawiających posłów odniósł się do podstawowego założenia projektu, czyli zasady rozwarstwienia naruszeń prawa w zależności od stopnia ich społecznego niebezpieczeństwa. Ich zdaniem rozwiązania dotyczące odpowiedzialności sprawców drobnych wykroczeń miały w szerokim zakresie uwzględniać zasadę humanizmu socjalistycznego, która przewidywała rezygnację ze stosowania represji karnej na rzecz innych społecznych form oddziaływania. Reprezentujący Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) poseł Marzec pozytywnie ocenił przysługujące organom ścigania oraz przewodniczącemu kolegium prawo przekazania sprawy celem jej rozpatrzenia przez sąd społeczny. Rozwiązanie to uwzględniało bowiem specyfikę stosunków wiejskich, w których szereg wykroczeń z dziedziny szkodnictwa polnego, leśnego i ogrodowego popełniano na tle antagonizmów środowiskowych, sąsiedzkich i tradycyjnych nawyków myślenia. Kolejną istotną z punktu widzenia mieszkańców wsi nowość wprowadzał przepis wyłączający odpowiedzialność w przypadku usprawiedliwionej nieświadomości zagrożenia danego czynu karą. Zdaniem posła Marca praktyczne stosowanie tego przepisu przyniesie szereg korzyści na gruncie rozpatrywania spraw o wykroczenia związane z postępem technicznym i potrzebą ochrony jego urządzeń. Fakt wprowadzenia karalności czynów niestanowiących dotychczas wykroczeń znacznie trudniej docierał do świadomości mieszkańców wsi niż aglomeracji miejskich, zwłaszcza tych reprezentujących starsze pokolenie. Z punktu widzenia interesów ludności wiejskiej poseł Marzec pozytywnie ocenił położenie przez twórców projektu z 1970 r. nacisku na ograniczenie stosowania kary aresztu zasadniczego. Wobec występującego często na wsi braku siły roboczej osadzenie rolnika w areszcie prowadziło do powstania nieodwracalnych szkód w gospodarstwie oraz dla jego rodziny⁷.

Również posłowie wywodzący się z ośrodków miejskich podkreślali społeczną użyteczność instytucji przekazania sprawy o wykroczenie celem jej rozpatrzenia przez sąd społeczny, zakład pracy lub inną organizację środowiskową obwinionego. Podczas spotkań z wyborcami posłowie ci powszechnie spotykali się z postulatem stworzenia regulacji ustawowych umożliwiających stosowanie wobec sprawców drobnych wykroczeń środków dyscyplinarnych lub organizacyjnych. Potrzebę wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań uzasadniano funkcjonowaniem sądów robotniczych w zakładach pracy oraz komisji pojednawczych w miastach i osiedlach. Te społeczne organy orzekające grupowały doświadczonych w rozpatrywaniu konfliktów społecznych sędziów obywatelskich. Stosowaniu środków o charakterze nierepresyjnym sprzyjać miało także funkcjonowanie w strukturach organizacji społecznych sądów koleżeńskich oraz określenie przez regulaminy pracy w przedsiębiorstwach uspołecznionych wymiaru kar za typowe wykroczenia pracownicze⁸.

7 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia..., tam 25-26.

8 Tamże, tam 38.

Zdaniem reprezentującego Koło Poselskie PAX⁹ M. Kabata instytucja środków oddziaływania wychowawczego w połączeniu z wyrażającą potępienie moralne sprawy wykroczenia karą nagany miały stanowić wyraz pierwiastka społeczno-wychowawczego w przyszłym prawie o wykroczeniach. Na tyle skutecznie równoważył on pierwiastek społeczno-represyjny, iż projekt nie był ani mechanicznie liberalny, ani przesadnie surowy. Przyszła kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń została bowiem stworzona w oparciu o założenie wzajemnej równowagi perswazji i represji, aczkolwiek praktyczne znaczenie tej ostatniej było większe z uwagi na fakt traktowania projektu jako instrumentu zwalczania ujemnych zjawisk społecznych¹⁰.

Eksponowane przez ministra Świtałę założenie wykorzystania prawa o wykroczeniach „do walki przeciw alkoholizmowi, przeciw zagrożeniu bezpieczeństwa na drogach publicznych oraz przeciw lekceważeniu przepisów przeciwpożarowych” spotkało się z pełnym poparciem klubu poselskiego PZPR. Przemawiający w jego imieniu przyszły premier E. Babiuch wskazywał na rozwiązania stwarzające podstawę dla surowego karania osób dopuszczających się wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” oraz sprawców prowadzących „pasożytniczy tryb życia”. Surowemu traktowaniu tej kategorii sprawców służyć miało zwłaszcza wprowadzenie możliwości karania aresztem recydywistów, nawet gdy popełniony przez nich czyn nie był zagrożony tak surową sankcją¹¹. Odnosząc się do przepisów części szczególnej projektu, Babiuch przywiązywał dużą wagę do wprowadzenia karalności rażącego zaniedbania obowiązków rodzicielskich, jeżeli skutkiem tego zaniedbania było popełnienie przez nieletniego czynu zabronionego. Twierdził, iż z racji wysiłku włożonego w zapewnienie młodzieży odpowiednich warunków nauki i wypoczynku władze nie mogły pozostać obojętne „wobec rodziców lub opiekunów zaniedbujących swoje obowiązki wychowawcze, tolerujących chuligańskie wyczyny, picie alkoholu oraz kradzieże popełniane przez pozostających pod ich pieczę nieletnich”¹². Również pochodzący z Wybrzeża poseł Lendzion podkreślił społeczną potrzebę uwzględnienia w projekcie problematyki wykroczeń popełnianych przez nieletnich wskutek niewłaściwie sprawowanej opieki rodzicielskiej. Działacze rad osiedlowych i komitetów blokowych mieli często zwracać się do niego z postulatem wprowadzenia karalności zaniedbań ze strony rodziców, których konsekwencją było niszczenie przez nieletnich mienia społecznego. Wychodząc naprzeciw tego rodzaju postu-

9 Utworzone w 1947 r. Stowarzyszenie PAX było organizacją społeczno-polityczną grupującą tych katolików świeckich, którzy wyrażali chęć współpracy z władzami komunistycznymi. Po przełomie 1956 r. PAX pozostało częścią systemu władzy, lecz jednocześnie starało się prezentować katolickie stanowisko w kwestiach związanych z działalnością i nauczaniem Kościoła. Z racji uczestnictwa we Frontie Jedności Narodu PAX był reprezentowany w Sejmie, a jego posłowie tworzyli własne koło poselskie.

10 Problematyka przeciwalkoholowa w Sejmie, „Problemy Alkoholizmu” 1970, nr 5-6, s. 9.

11 J. Brodzki, Zdaniem posłów, TL 1970, nr 185, s. 3.

12 W przededniu..., s. 18-19.

latom, projekt przyznawał kolegium możliwość orzeczenia nawiązki w przypadku, gdy nieletni swoim czynem wyrządził szkodę¹³.

Podczas sejmowej dyskusji pozytywnie oceniono fakt zagrożenia surowymi sankcjami czynów nieznanych dotychczas prawu o wykroczeniach, gdyż czyny te z reguły przybierały postać społecznie niebezpiecznych wybryków chuligańskich. Zdaniem posła bezpartyjnego – L. Lendziona – penalizacja takich zachowań, jak rzucanie kamieniami w pojazdy będące w ruchu oraz uniemożliwianie bądź utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego pozostawała w pełnej zgodzie z oczekiwaniami opinii publicznej. Z dużą ulgą społeczeństwo miało przyjąć fakt wprowadzenia karalności publicznych przejawów prostytucji. Potrzebę surowego traktowania przez kolegia osób trudniących się nierządem podkreślać mieli w szczególności mieszkańcy Wybrzeża, gdzie problem prostytucji był wyjątkowo nasilony z uwagi na charakter miast portowych¹⁴.

2. Przebieg dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r.

Po pierwszym czytaniu na forum sejmowym projekt z 1970 r. – wraz z pozostałymi projektami składającymi się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń – został przekazany sejmowym Komisjom Spraw Wewnętrznych oraz Wymiaru Sprawiedliwości (połączone komisje)¹⁵. Podczas pierwszego wspólnego posiedzenia tych komisji w dniu 7 maja 1970 r. powołano trzy podkomisje, którym wyznaczono zadanie szczegółowego rozpatrzenia poszczególnych projektów¹⁶. Przewodniczącym podkomisji zajmującej się rządowym projektem prawa o wykroczeniach¹⁷ (podkomisja sejmowa) został reprezentujący Stronnictwo Demokratyczne R. Szura, a w jej pracach jako rzeczoznawca uczestniczył A. Gubiński¹⁸. Podkomisja sejmowa rozpoczęła swoją działalność od szczegółowej analizy projektu ustawy i wstępnego zredagowania propozycji poprawek. Kwestie budzące wątpliwości zostały pozostawione do późniejszej decyzji. Ich rozstrzygnięcie miało nastąpić po przeprowadzaniu analizy uwag wysuniętych przez uczestników społecznej dyskusji nad projektem. Jej przeprowadzenie zapowiedział marszałek Sejmu Cz. Wycech po zamknięciu wstępnej debaty parlamentarnej nad rządowymi projektami ustaw.

13 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia..., łam 44.

14 W przededniu..., s. 45-47.

15 Jednocześnie Sejm zlecił dokonanie analizy niektórych przepisów projektu sejmowym komisjom: Handlu Wewnętrznego, Komunikacji i Łączności, Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, Zdrowia i Kultury Fizycznej. Uchwała podjęta..., s. 49.

16 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn Nr 152 Komisji Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, s. 1.

17 Pełna nazwa – Podkomisja Sejmowa do rozpatrzenia projektu prawa o wykroczeniach oraz projektu przepisów wprowadzających prawo o wykroczeniach.

18 A. Gubiński pełnił funkcję kierownika pierwszego w Polsce Ludowej Zakładu Prawa Karno-Administracyjnego. Utworzony w 1962 r. zakład funkcjonował w strukturach organizacyjnych Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa UW. A. Gubiński, J. Sawicki, Zakład Prawa Karno-Administracyjnego, ZKA 1962, nr 2, s. 31.

Na potrzebę przeprowadzenia dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r. wskazywali przedstawiciele poszczególnych klubów poselskich. Twierdzili, iż problematyka kodyfikacji prawa wykroczeń budziła duże zainteresowanie opinii publicznej i często była poruszana podczas spotkań z wyborcami¹⁹.

Zadaniem przeprowadzenia dyskusji Prezydium Sejmu obarczyło wojewódzkie zespoły poselskie, które w okresie od maja do września 1970 r. zorganizowały około 2300 spotkań z mieszkańcami miast i wsi. Wsparcia udzieliły im rady narodowe, terenowe ogniwa Frontu Jedności Narodu, ZPP oraz organizacje społeczne i młodzieżowe. Podczas spotkań z wyborcami projekt ustawy prawo o wykroczeniach referowali posłowie, aktywiści ZPP oraz pracownicy powiatowego i wojewódzkiego aparatu spraw wewnętrznych. Najwięcej spotkań z wyborcami odbyło się w województwie katowickim – 346, poznańskim – 223, rzeszowskim – 168, najmniej w białostockim, olsztyńskim i opolskim. Wprawdzie celem tych spotkań było przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz przedstawienie ważniejszych rozwiązań przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, lecz w praktyce często towarzyszyła im dyskusja o charakterze merytorycznym²⁰.

Popularyzacji nowego prawa o wykroczeniach służyło szerokie wykorzystanie środków masowego przekazu, zwłaszcza prasy codziennej oraz czasopism społecznych i prawnych. W okresie od maja 1970 r. do maja 1971 r. ukazało się ponad 350 artykułów poświęconych tej problematyce. Problematyka kodyfikacji prawa o wykroczeniach była także przedmiotem audycji radiowych i telewizyjnych²¹.

3. Społeczna ocena projektu

Poddany pod osąd opinii publicznej projekt z 1970 r. był omawiany w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich i w środowiskach poszczególnych grup zawodowych. Konsultacja projektu ustawy z wyborcami miała stanowić „jedną z istotnych form pogłębiania demokracji socjalistycznej”, a wyniesione z niej doświadczenia zamierzano wykorzystać dla zorganizowania w podobnej formie konsultacji ważnych z punktu widzenia społeczeństwa projektów ustaw²². Dyskusję nad projektem z 1970 r. cechować miały duży rozmach oraz zainteresowanie ze strony szerokich kręgów społeczeństwa. Czyny zaliczane do grupy wykroczeń obywatele postrzegali bowiem jako sprawy, z którymi stykają się na co dzień. Czynnikiem sprzyjającym dyskusji był prosty i zrozumiały dla przeciętnego obywatela język przyszłej kodyfikacji, która została stworzona z myślą o zasiadających w kolegiach przedstawicielach czynnika społecznego. Zakres społecznej dyskusji nad projektem z 1970 r. oce-

19 Uchwała podjęta..., s. 49.

20 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335 Komisji Spraw Wewnętrznych i Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, s. 2.

21 Projekt kodeksu wykroczeń w Sejmie NP 1971, nr 7-8, s. 995.

22 B. Ostapczuk, W sprawie dyskusji nad projektem prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 4-5, s. 1-2.

niono jako znacznie szerszy niż przeprowadzonej pod koniec lat sześćdziesiątych dyskusji nad projektem kodeksu karnego. Projekt ten został napisany pod kątem posiadających odpowiednie przygotowanie absolwentów studiów prawniczych, przez co jego analiza wymagała wiadomości z zakresu teorii prawa karnego²³.

Wobec poddania projektu z 1970 r. ocenie szerokich grup społecznych przyjęto sposób prowadzenia dyskusji charakterystyczny dla środowisk pozaprawniczych. Zrezygnowano z omówienia projektu jako całości oraz szczegółowej analizy jego podstawowych założeń. Prowadzący dyskusję skoncentrowali się na poddaniu pod osąd jej uczestników poszczególnych rozdziałów części szczególnej oraz najważniejszych ze społecznego punktu widzenia wykroczeń²⁴. Tak prowadzona dyskusja przyniosła plon w postaci sporządzonych przez wojewódzkie zespoły poselskie licznych uwag i wniosków, które odnosiły się aż do 88 spośród 149 artykułów projektu z 1970 r.²⁵

Podsumowując przebieg dyskusji społecznej, podkreślano wyrażaną podczas spotkań z wyborcami troskę o „zapewnienie maksymalnej efektywności karanie sprawców wykroczeń”. Większość wysuwanych podczas tych spotkań uwag wychodziła naprzeciw oczekiwaniom czynników oficjalnych, gdyż zawierała żądania zaostreżenia represji w przypadku wykroczeń popełnianych przez chuliganów, recydywistów czy nietrzeźwych kierowców. Społeczne poparcie dla wyrażonego w projekcie z 1970 r. założenia surowego traktowania sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” stanowiło swego rodzaju „legitymizację” prowadzonej przez władze gomułkowskie polityki zwalczania negatywnych zjawisk społecznych przy pomocy metod represyjnych. Stąd za główny walor społecznej dyskusji uznano fakt zgłoszenia przez jej uczestników szeregu postulatów dotyczących wprowadzenia rozwiązań wzmacniających represyjne oblicze przyszłego prawa o wykroczeniach. W szczególności domagano się podwyższenia dolnej granicy kary aresztu oraz przyznania kolegom prawa orzekania kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na dłuższy okres niż przewidywał to projekt z 1970 r. Wysuwano także propozycję ustanowienia obligatoryjnego zakazu sprawowania funkcji społecznych w okresie odbywania kary ograniczenia wolności²⁶.

Podczas spotkań z wyborcami dużo miejsca poświęcono problematyce „pasżytnictwa społecznego”, które było przedstawiane w ścisłym powiązaniu z takimi zjawiskami społecznymi, jak alkoholizm i chuligaństwo. Prowadzą-

23 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 3.

24 Uzasadniając taki styl prowadzenia dyskusji, podano przykład pracownika sektora transportowego, którego opinia w sprawie rozdziału mówiącego o wykroczeniach komunikacyjnych posiadała walor praktyczny. Natomiast próba oceny przez tegoż transportowca metody kodyfikacyjnej, jaką przyjęli twórcy projektu, mijala się z celem z uwagi na brak fachowego przygotowania prawniczego. M. Grendys, *Walor społecznej...*, s. 8.

25 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 3.

26 J. Brodzki, *Owoce konfrontacje*, TL 1970, nr 199, s. 3.

cy zebrania posłowie i aktywiści społeczni przekonywali zebranych o zagrożeniach płynących ze strony osób prowadzących „próżniaczy tryb życia”. Jako „pasożyta społecznego” wskazywali osobę, która dysponując zdrowiem fizycznym i psychicznym, żyła na koszt innych. Osoby te były przeważnie w pełni sił, lecz zamiast pracować, utrzymywały się na koszt bliskich lub czerpały środki utrzymania z niegodziwego procederu²⁷. Ponad połowa z nich była już kilkukrotnie karana za różnego rodzaju wykroczenia, w szczególności popełnione pod wpływem alkoholu czyny o charakterze chuligańskim. Dopuszczający się „pasożytnictwa społecznego” sprawcy wykroczeń mieli stanowić szczególne zagrożenie dla porządku publicznego, gdyż spośród nich rekrutowali się przeważnie późniejsi sprawcy przestępstw kryminalnych.

Podczas zebrań z wyborcami nie mogło zabraknąć odniesienia się do „wielu cennych społecznie inicjatyw” podejmowanych przez prezydów rad narodowych celem rozwiązywania problemu „pasożytnictwa społecznego” bez potrzeby uciekania się do stosowania represji karnej. Zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich stosowano metodę przekonywania i perswazji jako środka oddziaływania na ludzi, którzy „pracą i nauką nie chcieli się plamić”. Uzupełnieniem podejmowanych przez władze działań o charakterze nierepresyjnym miały być rozwiązania projektu z 1970 r. stwarzające „możliwość pełniejszego niż dotychczas oddziaływania na ludzi z marginesu”²⁸.

Prowadzący zebrania z wyborcami podkreślali towarzyszący im klimat potępienia sprawców wykroczeń prowadzących „pasożytniczy tryb życia”. Żądaniom surowego traktowania tej kategorii sprawców miały towarzyszyć postulaty wprowadzenia do części szczególnej przyszłej kodyfikacji stanu faktycznego polegającego na prowadzeniu „pasożytniczego trybu życia”. Tego rodzaju postulaty były postrzegane przez czynniki oficjalne jako wyraz poparcia dla podjętych pod koniec lat sześćdziesiątych prac nad prawnym ujęciem problematyki „pasożytnictwa społecznego”²⁹. Krytyczny wydźwięk posiadały natomiast zastrzeżenia dotyczące braku w projekcie z 1970 r. jakichkolwiek wskazówek co do sposobu interpretacji terminu „próżniaczy tryb życia”, którego prowadzenie przez sprawcę wykroczenia stanowiło okoliczność wpływającą na zaostrenie wymiaru kary. Słusznie podkreślano, iż rezygnacja twórców projektu z zamieszczenia w „słowniczku” ustawowej definicji tego terminu otwierała furtkę dla jego dowolnej interpretacji w zależności od aktualnych potrzeb praktyki orzecznictwa. Podczas spotkań z wyborcami pojawiły się nieliczne głosy kwestionujące zasadność wprowadzania do przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń rozwiązań zmierzających do surowszego karania osób dopuszczających się „pasożytnictwa społecznego”. Przeciwno zaliczaniu do

27 U. Łączkowska, Nie będziesz czekał nadaremnie, „Pomorze” 1970, nr 17, s. 4.

28 J. Skupiński, Pasożytnictwo – problem prawny czy społeczny, TL 1970, nr 147, s. 3.

29 Patrz przypis nr 18 w rozdziale XI.

grupy „pasożytów społecznych” osób nieposiadających stałego źródła dochodów głośno zaprotestowała uczestniczka jednego ze spotkań na terenie województwa bydgoskiego. Jej zdaniem fakt braku stałego zatrudnienia nie powinien z góry przesądzać o demoralizacji człowieka i jego przynależności do marginesu społecznego, tym bardziej że świetle Konstytucji PRL praca była nie tylko obowiązkiem, lecz także prawem obywatelskim³⁰. Podsumowując swoje wystąpienie, elegancko ubrana pani podkreśliła, że „Państwo powinno być mi wdzięczne, że mu się nie narzucam ze swoimi kłopotami, a mimo to jakoś żyję”. Towarzyszący dyskusji nad projektem z 1970 r. klimat potępienia dla wszelkich przejawów „pasożytnictwa społecznego” skutkował szyderczym potraktowaniem tej kobiety przez pozostałych uczestników zebrania. Autor artykułu zawierającego relację z tego zebrania określił ją pogardliwie jako paniusię, która wyrażała swoje poglądy „trzepecząc dla większego efektu silnie podczernionymi rękami”. Nie omieszczał przy tym dodać, iż „dyskutantkę można by podciągnąć pod kategorię osób prowadzących pasożytniczy tryb życia”³¹.

Podczas zebrań z wyborcami dużo miejsca poświęcono omówieniu przewidzianych w przyszłej kodyfikacji stanów faktycznych, które odnosiły się do wykroczeń najczęściej popełnianych przez sprawców prowadzących „próżniaczy tryb życia”. Z aprobatą opinii publicznej spotkało się zwłaszcza uwzględnienie kary ograniczenia wolności w sankcji wykroczenia polegającego na publicznym uprawianiu żebractwa przez osoby zdolne do pracy lub posiadające środki egzystencji. Popierając przyjęte przez twórców projektu z 1970 r. rozwiązania, zwracano uwagę na konieczność bardziej precyzyjnego sformułowania dyspozycji tego wykroczenia³² oraz objęcia jego zakresem przypadków żebractwa domokrażnego. Zwalczaniu szczególnie dotkliwych dla porządku publicznego przejawów pasożytnictwa społecznego, które uznano za prowadzące do demoralizacji młodzieży, służyć miała penalizacja przez projekt z 1970 r. „krzykliwych i wulgarnych zachowań prostytutek”. Chociaż projekt przewidywał jedynie karalność uciążliwego naruszania przez prostytutki porządku i spokoju publicznego, to podczas dyskusji społecznej wysuwano nierealne propozycje karania aresztem za sam fakt zawodowego uprawiania nierządu. Pojawiły się także głosy wyrażające obawę przed nadużywaniem regulacji projektu z 1970 r. celem karalności wszelkich postaci uprawiania seksu w zamian za osiągnięcie korzyści majątkowej. Uczestniczka zebrania na terenie województwa krakowskiego z rozbijającą szczerością przyznała, iż sypiąc z obcymi mężczyznami w zamian za „piękną podarunkową bieliznę”, kobiety doznawały poczucia uwielbienia ze strony płci przeciwnej. Uspokoiła się dopiero po uzyskaniu wyjaśnienia, iż projektowa-

30 W myśl art. 14 konstytucji PRL „Praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela”.

31 U. Łączkowska, Nie będziesz..., s. 4.

32 Chodziło o zwrot „środki egzystencji”, w przypadku posiadania których osoba uprawiająca żebractwo ponosiła odpowiedzialność za wykroczenie. Postulowano określenie, jakie „środki egzystencji” należy uznać za wystarczające do życia na przeciętnym poziomie. M. Grendys, Walor społecznej..., s. 10.

ne regulacje będą miały zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy prostytutki „krzykliwie i wyzywająco zaczepiają przechodniów w celu nawiązania kontaktu seksualnego”³³.

Oprócz problematyki wykroczeń szczególnie uciążliwych z punktu widzenia porządku publicznego podczas zebrań z wyborcami dużo uwagi poświęcano przepisowi projektu z 1970 r., który traktował jako wykroczenie zaniedbywanie podstawowych obowiązków rodzicielskich. Dyskutanci wskazywali na zawłość sformułowań dyspozycji tego przepisu, gdyż zawierał on trudną do udowodnienia w praktyce przesłankę naruszenia „podstawowych obowiązków rodzicielskich”. Jeszcze większe problemy na gruncie jego stosowania przez organy ścigania i kolegia stwarzała konieczność stwierdzenia, iż czyn zabroniony został popełniony przez nieletniego w warunkach wskazujących na jego demoralizację. Oprócz uwag o charakterze krytycznym zgłoszono propozycję obligatoryjnego orzekania nawiązki w każdym przypadku wyrządzenia szkody przez nieletniego, który dopuścił się czynu zabronionego wskutek zaniedbania ze strony rodziców. Przy takim rozwiązaniu nie tylko odpadałaby konieczność udowodnienia faktu demoralizacji nieletniego, lecz zachodziłaby korzystna dla poszkodowanego oszczędność długiej i kosztownej drogi postępowania sądowego. Jednocześnie z uwagi na fakt, iż rodzice nie zawsze są w stanie zapobiec określonemu trybowi życia nieletniego, postulowano ograniczenie grożących im sankcji do kary nagany³⁴.

Podczas zebrań z wyborcami omawiano również regulacje projektu z 1970 r. dotyczące wykroczeń w dziedzinie handlu i usług, gdyż czyny te godziły w interesy ogółu obywateli jako konsumentów i usługobiorców. Ich uczestnicy z uznaniem przyjęli wprowadzenie do projektu szeregu rozwiązań o charakterze antyspekulacyjnym oraz zagrożenie surowymi karami takich zachowań, jak żądanie za usługę opłaty wyższej od obowiązującej oraz odmowa świadczenia usług wchodzących w zakres działalności punktu usługowego. Środowisko wiejskie domagało się zamieszczenia w części szczególnej projektu odrębnego przepisu odnoszącego się do mistrzów i pracowników kominiarskich, którzy pobierając opłaty, nie wykonywali w ogóle albo niedbale wykonywali swoje czynności³⁵. Z kolei w dużych ośrodkach miejskich wysuwano postulat nadania rangi wykroczenia przypadkom wadliwego lub niedbałego wykonaniu naprawy pojazdu mechanicznego. Podkreślano, iż nierzetelne świadczenie usług serwisowych przez mechaników samochodowych skutkowało powstaniem niebezpieczeństwa w ruchu drogowym i niejednokrotnie było przyczyną wypadków drogowych. Wprawdzie projekt z 1970 r. zawierał przepisy, pod które można było podciągnąć tego rodzaju czyny, lecz uczestnicy dysku-

33 W. Machejek, Powszechny gniew przeciwko wykroczeniom, „Życie Literackie” 1970, nr 34, s. 6.

34 B. Ostapczuk, W sprawie dyskusji..., s. 3-4.

35 M. Grendys, Walor społecznej..., s. 11.

sji domagali wprowadzenia jasnego i precyzyjnego określania przesłanek ich karalności³⁶.

Dyskusja nad wykroczeniami przeciwko interesom konsumentów posłużyła za okazję do zgłaszania przez ludność krytycznych uwag w kwestii złego stanu zaopatrzenia sklepów i trudności z nabyciem wielu towarów. Uczestnicy zebrania odbywających się na terenie woj. krakowskiego wskazywali na niedobory w handlu detalicznym oraz powszechnie występującą wśród sprzedawców plagę łapówkarstwa, licząc, że te drażliwe kwestie zainteresują nadzorujących przebieg debaty posłów. Jeden z nich podjął nawet interwencję w sprawie niedostępności w sklepach i komisach bucików dziecięcych, które zdaniem jednej z uczestniczek zebrania można było nabyć jedynie po uprzednim wręczeniu sprzedawczyni łapówki. Po wizycie w fabryce obuwia w Nowym Targu ustalił, iż fabryka posiadała możliwości wyprodukowania dowolnej ilości obuwia dziecięcego. Nie czyniła tego z uwagi na brak zgłoszenia o zapotrzebowaniu na tego rodzaju obuwie ze strony zjednoczenia handlu detalicznego, którego zdaniem występująca w sklepach podaż w zupełności zaspokaja popyt³⁷.

Prowadzący zebrania z wyborcami wskazywali na potrzebę nieustannego wyjaśniania charakteru prawnego przyszłej kodyfikacji w związku z wysuwanymi podczas społecznej dyskusji postulatami przeniesienia na grunt prawa wykroczeń szeregu instytucji prawa karnego. Podkreślanie samodzielnego charakteru projektu z 1970 r. na tle kodyfikacji prawa karnego miało wykazać bezpodstawność postulatów zmierzających do przyznania kolegom prawa wymierzania kar powyżej górnej granicy sankcji przewidzianych z tytułu popełnienia wykroczenia. Jako stojące w sprzeczności z projektową ideą depenalizacji uznano wysuwane przez uczestników dyskusji postulaty wprowadzenia karalności uczęszczania nieletnich do kina na filmy dla dorosłych oraz przebywania młodzieży szkolnej w lokalach rozrywkowych w późnych godzinach nocnych. Prowadzący zebrania zdecydowanie opowiadali się przeciwko zwalczaniu tego rodzaju czynów przy pomocy represji karnej, gdyż ich zdaniem przyniosłaby ona więcej szkód społecznych niż korzyści.

Z szeregu postulatów dotyczących wprowadzenia do przyszłej kodyfikacji kolejnych stanów faktycznych wykroczeń za godną rozważenia uznano jedynie propozycję poddania orzecznictwu kolegów przypadków samowoli budowlanej. Wprawdzie naruszenia przepisów prawa budowlanego były traktowane przez ustawodawcę jako występki, lecz z racji zagrożenia stosunkowo niskimi karami organy wymiaru sprawiedliwości traktowały je w sposób drugoplanowy na tle poważniejszych przestępstw. Lekceważąca postawa sądów i prokuratur miała prowadzić do przewlekłości postępowania oraz wymierzania bardzo niskich kar. Ich wysokość

36 J. Brodzki, *Owocne...*, s. 3.

37 W. Machejek, *Powszechny gniew...*, s. 6.

z reguły nie przekraczała górnej granicy kar przewidzianych za wykroczenia. Krytycznie oceniając dotychczasową praktykę organów wymiaru sprawiedliwości, postulowano przekształcenie samowoli budowlanej w wykroczenie. Postulat ten miał świadczyć o zaufaniu, jakim w społeczeństwie cieszyły się kolegia. Ponieważ realizacja tego postulatu wymagała wprowadzenia do części szczególnej projektu stosownego przepisu, stąd podjęto decyzję o poddaniu go pod obrady podkomisji sejmowej³⁸.

Plonem dyskusji społecznej nad projektem było ponad 260 wniosków zgłoszonych przez wyborców na zebraniach zorganizowanych przez wojewódzkie zespoły poselskie. Aktywny udział obywateli w dyskusji wynikał z faktu, iż przyszła kodyfikacja prawa wykroczeń obejmowała problematykę szeregu dziedzin życia społecznego. Dlatego przekazane podkomisji sejmowej uwagi były związane z zainteresowaniami i potrzebami różnych grup społecznych. Podczas zebrań odbywających się w zakładach pracy oraz na zebraniach środowiskowych w miastach największe zainteresowanie budziły wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz wykroczenia przeciwko zdrowiu, mieniu i interesom konsumentów. Z kolei na terenach wiejskich dużo uwagi poświęcono szkodnictwu polnemu, leśnemu i ogrodowemu, a także ochronie wałów przeciwpowodziowych. Podsumowując przebieg dyskusji społecznej, podkreślano, iż wysuwane w jej trakcie uwagi i postulaty wpisywały się w zgodny z oczekiwaniami władz klimat „aprobaty dla samego projektu i jego założeń”. W dużej mierze przyczyniły się do tego środki masowego przekazu, które „budziły zainteresowanie społeczne i wskazywały podstawowe problemy projektu”³⁹.

4. Dyskusja na łamach prasy

Problematyka przyszłej kodyfikacji prawa wykroczeń została szeroko poruszona na łamach prasy codziennej o zasięgu ogólnopolskim i terenowym oraz w szeregu różnych czasopism. Liczne artykuły miały świadczyć o prowadzeniu „żywej, szerokiej dyskusji na łamach prasy”, chociaż zdecydowana większość z nich nie zawierała uwag o charakterze polemicznym, które godziłyby w narzucony przez propagandę pozytywny obraz projektu z 1970 r.⁴⁰ Podkreślanie społecznej akceptacji aktualnych założeń polityki karnej w sprawach o wykroczenia służyły liczne artykuły zamieszczone na łamach najważniejszych tytułów prasy codziennej. Or-

38 B. Ostapczuk, W sprawie dyskusji..., s. 5-6.

39 Poselski trójgłos, ZKA 1971, nr 1, s. 10.

40 Tytułem przykładu warto przytoczyć zamieszczony na łamach popularnego tygodnika „Przekrój” artykuł autorstwa W. Falkowskiej, w którym omówiono najważniejsze z punktu widzenia przeciętnego obywatela rozwiązania projektu z 1970 r. Jego tytuł „Szybko, skutecznie, sprawiedliwie” wpisuje się w ton wypowiedzi czynników oficjalnych i propagandy, przedstawiających projekt jako osiągnięcie socjalistycznej myśli prawniczej. „Przekrój” 1970, nr 1322, s. 10-11.

gan prasowy KC PZPR „Trybuna Ludu” zamieściła cykl artykułów pod ogólnym hasłem „Nad projektem prawa o wykroczeniach”, których celem było utwierdzenie czytelników w słuszności założeń przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń⁴¹. Przykładowo artykuł pt. „Jak oddziaływać” podkreślał potrzebę odejścia od stosowania tradycyjnych kar na rzecz środków oddziaływania wychowawczego w przypadku, gdy wykroczenie cechowała znikoma szkodliwość społeczna. Najwięcej miejsca „Trybuna Ludu” poświęciła problemowi „pasożytnictwa społecznego”. Oprócz artykułów opisujących jego istotę oraz sposób ujęcia w przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń⁴² zamieszczono łatwiejsze w odbiorze przez czytelników rozmowy⁴³.

Pierwsza z nich opatrzona tytułem „Perswazja nie wystarczy” została przeprowadzona z Komendantem Wojewódzkim MO we Wrocławiu. Nawiązując do doświadczeń wyniesionych z praktyki ścigania wykroczeń przez organy MO na terenie województwa wrocławskiego, z uznaniem odniósł się do leżącego u podstaw projektu z 1970 r. założenia surowego traktowania sprawców wykroczeń popełnionych w związku z prowadzeniem „pasożytniczego trybu życia”⁴⁴. Problem „pasożytnictwa społecznego” przedstawiono także z punktu widzenia przeciętnego obywatela, publikując wypowiedź technika samochodowego. Potępiając godzące w ład i porządek społeczny przejawy „pasożytnictwa społecznego”, podkreślił, iż „elementy pasożytnicze stanowią doskonałą glebę dla rozwijania się przestępczości”. W związku z tym wystosował apel do władz zawierający m.in. postulat stworzenia mechanizmów umożliwiających skuteczne zwalczanie przejawów „pasożytnictwa społecznego” przy pomocy represji karnej. Jego zdaniem było to konieczne z uwagi na fakt, iż środki „zapobiegawcze, zatrudnieniowe, wychowawcze” nie zawsze przynosiły pożądany efekt z uwagi na daleko posuniętą demoralizację osób prowadzących pasożytniczy tryb życia⁴⁵.

Rozwianiu wątpliwości czytelników co do słuszności przyjętych w projekcie z 1970 r. rozwiązań służyło opublikowanie na łamach „Trybuny Ludu” polemicznego artykułu J. Skupińskiego o wymownym tytule „Pasożytnictwo społeczne-problem prawny czy społeczny”. Reprezentujący naukę prawa Skupiński opowiedział się przeciwko ujęciu „pasożytnictwa społecznego” jako czynu zabronionego w ran-dze wykroczenia. Wychodził z założenia, iż każda próba zdefiniowania tego ter-

41 Były to następujące artykuły autorstwa J. Brodzkiego: Zgodnie z interesem społecznym, TL 1970 nr 140, s. 5, Jak oddziaływać?, TL 1970, nr 113, s. 3 oraz Owocne konfrontacje, TL 1970, nr 199, s. 3.

42 Pasożytnictwu społecznemu poświęcone były artykuły S. Kotyrowskiego, Udajemy że nas nie ma?, TL 1970, nr 126, s. 5; B. Sekularza, Kto to jest pasożyt?, TL 1970, nr 154, s. 6; B. Skrzypińskiej, Nie zhańbieni pracą, TL 1970, nr 163, s. 3; A. Kiechajas, Pasożytnictwo-gdzie się zaczyna?, TL 1970, nr 204, s. 3; Z. Jakubowskiego, S. Paplińskiego, Dokuczliwy margines, TL 1970, nr 157, s. 5.

43 Co pisze prasa o projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 4-5, s. 13.

44 T. Walczak, Perswazja nie wystarczy, TL 1970, nr 130, s. 5.

45 W. Jarząbski, Pasożytnictwo-pogłębie dla przestępczości, TL 1970, nr 124, s. 3.

minu „stwarzałaby możliwość zbyt daleko posuniętej dowolności przy dokonywaniu oceny czyjegós stylu życia”. Jego zdaniem „próżniaczy tryb życia” powinien być przedmiotem regulacji prawnych tylko wtedy, gdy łączył się z faktem popełnienia czynu karalnego. Wówczas powinien stanowić przesłankę wpływającą na zaostreżenie wymiaru kary. Naprzeciw tym postulatom wychodził projekt z 1970 r., który przewidywał zwalczanie przy pomocy instrumentów prawnokarnych jedynie przestępczych form „pasożytnictwa społecznego”⁴⁶.

Cykl artykułów opisujących rozwiązania wprowadzone do projektu z 1970 r. z myślą o zwalczaniu najczęściej występujących w praktyce orzecznictwa k-a wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich oraz drogowych opublikowała na łamach „Życia Warszawy” D. Kaczyńska⁴⁷. Problematykę najgroźniejszych z punktu widzenia społeczeństwa wykroczeń na gruncie rozwiązań przyszłej kodyfikacji poruszył także zamieszczony na łamach „Expressu Wieczornego” cykl artykułów Z. Kurasia. Ich tytuły nawiązywały do stworzonego przez oficjalną propagandę pozytywnego obrazu projektu z 1970 r., który był przedstawiany jako skuteczny instrument ograniczania ujemnych zjawisk społecznych⁴⁸. Z kolei wprowadzenie surowych kar za wywołanie fałszywego alarmu z uznaniem oceniła M. Niezabitowska⁴⁹, późniejsza rzecznik prasowy pierwszego niekomunistycznego rządu powojennej Polski z Ta-deuszem Mazowieckim jako premierem.

Stworzony przez prasę codzienną pozytywny obraz przyszłej kodyfikacji próbowała podważyć na łamach tygodnika „Polityka” W. Falkowska. Zwróciła uwagę na dalece nieprecyzyjne określenie stanów faktycznych niektórych uwzględnionych w projekcie z 1970 r. wykroczeń, podając za przykład kontrowersyjny przepis wprowadzający karalność publicznych przejawów prostytucji. Niefortunna redakcja tego przepisu skutkowałą pozostawieniem w ręku organów ścigania oceny, czy osoba trudniąca się nierządem dopuszcza się wykroczenia, oferując swoje usługi w sposób natarczywy. Z praktycznego punktu widzenia równie trudne było stwierdzenie, czy złożeniu propozycji dokonania czynu nierządowego towarzyszył cel zarobkowy. Mianem szczególnie niefortunnej Falkowska określiła dyspozycję przepisu penalizującego zaniedbania w zakresie sprawowania władzy rodzicielskiej, która zawierała aż dwa ogólnikowe sformułowania o charakterze ocennym. Przepis ten uzależniał bo-

46 J. Skupiński, Pasożytnictwo – problem..., s. 3.

47 D. Kaczyńska, O wykroczeniach szczegółowo, ŻW 1970, nr 116, s. 3; Potknięcia na drodze, ŻW 1970, nr 120, s. 5; Dajcież nam spokój, ŻW 1970, nr 126, s. 3; Nie ma nagany dla chuligana, ŻW 1970, nr 160, s. 3; Obywatelskie opinie i propozycje, ŻW 1970, nr 202, s. 3; Prokurator na straży, ŻW 1970, nr 286, s. 3; Propozycje prawnicze. Jeszcze o wykroczeniach, ŻW 1970, nr 294, s. 3.

48 Były to następujące artykuły: Surowe kary dla piratów drogowych – bezpieczeństwo na szosach pod zaostreżonymi rygorami, „Express Wieczorny” z 14 maja 1970 r.; Troska o bezpieczeństwo i spokój publiczny – przewidywane surowe represje wobec wandalii i awanturników, „Express Wieczorny” z 18 maja 1970 r. oraz Nowe prawo o wykroczeniach umożliwi skuteczniejsze zwalczanie drobnych kradzieży – w ciągu kilkunastu dni kolegium orzekające wymierzy winnemu karę, „Express Wieczorny” z 4-5 lipca 1970 r.

49 M. Niezabitowska, Nowy projekt prawa o wykroczeniach przewiduje wysokie kary za fałszywe alarmy, „Express Wieczorny” z 12 maja 1970 r.

wiem karalność bliżej nieokreślonego naruszenia „podstawowych obowiązków wynikających ze sprawowania władzy rodzicielskiej” od popełniania przez nieletniego czynu zabronionego pod groźbą kary. Wymagał przy tym stwierdzenia, iż czyn został popełniony w okolicznościach wskazujących na „demoralizację nieletniego”. Falkowska krytycznie oceniła także brak definicji terminu „zwykle środki ostrożności” w przepisie penalizującym naruszenie obowiązków ciążących na właścicielu zwierzęcia. Kwestionowała fakt niezamieszczenia w projekcie z 1970 r. wskazówek pomocnych dla ustalenia, czy ilość owoców zabranych z cudzego sadu była nieznaczna, chociaż kryterium to przesądzało o uznaniu danego czynu za wykroczenie, a nie występek. Zdaniem Falkowskiej autorzy projektu nie wykazali się dostateczną konsekwencją przy określaniu znamion stanu faktycznego wykroczenia polegającego na rzucaniu kamieniami w znajdujące się w ruchu pojazdy. Skutkiem tej niekonsekwencji mogło być powstanie w społeczeństwie błędnego przekonanie o braku karalności obrzucania kamieniami pojazdów nieznajdujących się w ruchu. Podsumowując swoje rozważania, autorka częściowo „rozgrzeszyła” twórców projektu, wskazując na niemożność całkowitego wyeliminowania elementów ocennych przy formułowaniu stanów faktycznych poszczególnych wykroczeń. Zarazem za wskazane uznała ograniczenie do minimum liczby skonstruowanych w taki sposób przepisów przyszłej kodyfikacji, gdyż fakt ich występowania rodził niebezpieczeństwo powstania znacznych rozbieżności w praktyce orzecznictwa poszczególnych kolegiów⁵⁰.

Oryginalną formę popularyzacji rozwiązań projektu z 1970 r. zastosował magazyn „Zwierciadło”, którego jeden z numerów zawierał trzy objęte wspólnym mottem artykuły. Poruszały one problematykę dokuczliwych ze społecznego punktu widzenia naruszeń spokoju i porządku publicznego⁵¹, żebractwa w miejscach publicznych⁵² oraz zaśmiecania miejsc dostępnych dla publiczności⁵³. Prezentacji przepisów projektu dotyczących tego rodzaju wykroczeń towarzyszyło zamieszczenie przemawiających do wyobraźni czytelnika zdjęć ilustrujących przykłady ich popełnienia. Fotografii przedstawiającą żebraka opatrzono komentarzem kwestionującym skuteczność kary nagany jako środka służącego zwalczaniu tego ujemnego zjawiska społecznego. Z kolei zdjęcie blaszanych pojemników na śmieci ustawionych w zabytkowym centrum miasta miało przemawiać za wprowadzeniem do projektu przepisu, „który będzie zapobiegał niechlujstwu i oszpecaniu naszych miast”⁵⁴.

Szereg artykułów poświęconych prezentacji rozwiązań przyszłej kodyfikacji wprowadzonych z myślą o zwalczaniu ujemnych zjawisk społecznych ukazało się

50 W. Falkowska, Nowy kształt kolegiów, „Polityka” 1970, nr 44, s. 3.

51 K. Golańska, Wykroczenia, „Zwierciadło” 1970, nr 37.

52 K. Golańska, Wykaz zakazów, „Zwierciadło” 1970, nr 37.

53 M. Karaś, Skandal, „Zwierciadło” 1970, nr 37.

54 Tamże.

w prasie lokalnej. Za przykład może posłużyć zamieszczony na łamach „Gazety Poznańskiej” obszerny artykuł karnisty z UAM A. Ratajczaka „Problemy alkoholizmu, prostytucji i pasożytnictwa społecznego”⁵⁵. Ukazująca się we Wrocławiu „Trybuna Robotnicza” opublikowała artykuł pod wymownym tytułem „Bicz na pasożytów”, którego celem było wykazanie zależności pomiędzy prowadzeniem „pasożytniczego trybu życia” a przestępczością. Według przytoczonych w tym artykule danych statystycznych osoby dopuszczające się „pasożytnictwa społecznego” były sprawcami około 65% przestępstw kryminalnych popełnianych na terenie Dolnego Śląska. W związku z tym podkreślano, iż spośród nich „najczęściej rekrutują się złodzieje, paserzy, sutenerzy, handlarze walutami i spekulanci”. Tzw. „niebieskie ptaki” dominowały również w grupie sprawców najpoważniejszych wykroczeń, przy czym większość z nich stanowili ludzie młodzi w wieku poniżej 25 lat⁵⁶.

Próbę merytorycznej oceny rozwiązań projektu z 1970 r. służących zwalczaniu przejawów „pasożytnictwa społecznego” podjęła na łamach „Gazety Poznańskiej” M. Miklaszewska. Autorka pozytywnie oceniła rezygnację z pomysłu wprowadzenia do przyszłej kodyfikacji przepisu syntetycznie określającego wszelkie odmiany „pasożytnictwa społecznego”. Podkreślała trudności związane ze stworzeniem precyzyjnej definicji tego zjawiska, które skutkowały rezygnacją twórców kk. z 1969 r. z nadania „pasożytnictwu społecznemu” rangi przestępstwa. Ponieważ projekt prawa o wykroczeniach był „swoistym przedłużeniem w dół norm kk.”, stąd jego twórcy słusznie porzucili na karalności niektórych typowych objawów „pasożytnictwa społecznego”. Pamiętali jednakże o tym, iż osoby prowadzące „próżniaczy tryb życia” stanowiły „żelazną klientelę” sprawców odpowiadających przed kolegami k-a. Dlatego z myślą o nich wprowadzono zastrzone przepisy o odpowiedzialności recydywistów oraz przyjęto przesłankę prowadzenia „próżniaczego trybu życia” jako okoliczności obciążającej przy wymiarze kary. Zdaniem Miklaszewskiej projekt z 1970 r. trafnie adaptował do współczesnych realiów zamieszczone w p.o.w. wykroczenie żebractwa, ograniczając się do penalizacji uprawiania tego procederu przez osoby posiadające środki egzystencji lub zdolne do pracy. Zastrzeżenia autorki budziło natomiast ograniczenie karalności do zebrania w miejscu publicznym, w związku z czym wysunęła postulat wprowadzenia zakazu uprawiania tego rodzaju praktyk w każdym miejscu i w każdej postaci. Oceniając przepis penalizujący publiczne przejawy procederu prostytucji, Miklaszewska wyraziła uznanie dla podjętej przez twórców projektu próby ograniczenia najbardziej uciążliwych ze społecznego punktu widzenia form tego zjawiska. Związana z tym konieczność stworzenia dyspozycji zawierającej sformułowania o charakterze typowo ocennym miała wynikać z niemożności precyzyjnego określenia znamion tego wykroczenia, dla którego żadne prawodawstwo nie znalazło jak dotąd idealnej formuły. Podsumowując

55 „Gazeta Poznańska” z 22 czerwca 1970 r.

56 B. Pstrokońska, Bicz na pasożytów, „Gazeta Robotnicza” z 15 czerwca 1970 r.

swoje rozważania, Miklaszewska podkreśliła rolę przyszłej kodyfikacji jako instrumentu służącego zwalczaniu „pasożytnictwa społecznego”, aczkolwiek przestrzegła przed pokładaniem nadziei na całkowitą likwidację tego zjawiska w drodze stosowania surowych sankcji karnych. Słusznie zauważyła, iż „apele o zaostrezenie przepisów i surowość wyroków nie mogą dawać dyspensy od codziennej, żmudnej pracy wychowawczej i profilaktycznej”⁵⁷.

5. Uwagi hierarchów Kościoła katolickiego

Krytycznej oceny ogólnych założeń projektu z 1970 r. i jego poszczególnych rozwiązań podjął się Sekretariat Episkopatu Polski w dokumencie „Uwagi i zastrzeżenia do projektu Prawa o wykroczeniach”. Dokument ten został przedłożony Sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości w dniu 29 października 1970 r. oraz przesłany do wiadomości dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań A. Skarżyńskiego⁵⁸. Trafił także na biurko dyrektora Departamentu IV MSW⁵⁹, czyli struktury zajmującej się „rozpracowywaniem” Kościoła katolickiego oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych K. Świątały. Wystosowane przez Sekretariat Episkopatu Polski uwagi i zastrzeżenia pod adresem projektu zostały omówione przez Wydział Administracyjny podczas specjalnie w tym celu zwołanej narady, której przewodniczył członek KC PZPR S. Kania. Władze partyjne podjęły decyzję o utajnieniu krytycznego w swojej wymowie dokumentu, gdyż stał on w zdecydowanej sprzeczności z towarzyszącym dyskusji nad projektem klimatem propagandy sukcesu⁶⁰.

Uczestnicząc w dyskusji nad projektem z 1970 r. jako instytucja życia społecznego, Kościół katolicki zdobył się na otwartą krytykę szeregu jego rozwiązań. Kierując się obiektywizmem, hierarchowie Kościoła nie przyjęli jednostronnie krytycznej postawy, gdyż potrafili także wskazać pozytywne aspekty wynikające z faktu opracowania projektu kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Ich akceptację zyskało rozszerzenie katalogu kar zasadniczych o naganę i karę ograniczenia wolności oraz wprowadzenie instytucji warunkowego zawieszenia kary aresztu zasadniczego. Pozytywnie ocenili nadanie rangi wykroczeń licznym dotychczasowym występkom, które ze względu na swój mały ciężar gatunkowy niesłusznie znajdowały się kodeksie karnym. Jako krok w dobrym kierunku uznali zebranie w projekcie z 1970 r. szeregu przepisów rozrzuconych dotychczas w różnych aktach prawnych. Jednocześnie wskazywali na potrzebę uwzględniania w przyszłej kodyfikacji

57 M. Miklaszewska, Dyskutujemy nad prawem o wykroczeniach, „Gazeta Poznańska” z 22 maja 1970 r.

58 Uwagi Episkopatu do projektu prawa o wykroczeniach, IPN BU MSW II 01283/274, s. 5.

59 Funkcję tę pełnił płk. Stanisław Morawski.

60 Uwagi Episkopatu..., IPN BU MSW II 01283/274, s. 5.

pozostawionych poza jej zakresem wykroczeń z zakresu prawa pracy, prawa górniczego, morskiego, wodnego i częściowo przeciwpożarowego⁶¹.

Zdecydowanie bardziej obszerna była lista rozwiązań projektu z 1970 r. budzących istotne zastrzeżenia ze strony hierarchów Kościoła katolickiego. Krytycznie ocenili fakt rozszerzenia karalności na usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo, podczas gdy obowiązujące p.o.w. wyjątkowo przewidywało karalność podżegania. Tak szerokie uwzględnienie przez twórców projektu form stadialnych i zjawiskowych uznali za posunięcie pozbawione racjonalnego uzasadnienia, którego skutkiem będzie utrudnienie i skomplikowanie orzecznictwa. Wynikało to z faktu, iż członkowie kolegiów nie posiadali z reguły dostatecznej znajomości zagadnień części ogólnej prawa karnego. Poza tym pojęcia usiłowania, podżegania i pomocnictwa były „znacznie bardziej uchwytne przy zbrodni lub występku niż przy wykroczeniach”. Zdaniem Episkopatu w projekcie z 1970 r. nie powinny znaleźć się występujące dotychczas na gruncie prawa karnego kary dodatkowe zakazu prowadzenia określonej działalności oraz zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Przeciwno recepcji przemawiać miały występujące w orzecznictwie sądów karnych trudności z ich stosowaniem. Z kolei dolegliwość związana z orzeczeniem wspomnianych kar dodatkowych znacząco przewyższała negatywne skutki wymierzenia sprawcy wykroczenia kary aresztu lub grzywny w maksymalnym wymiarze⁶².

Przedmiotem krytyki ze strony Episkopatu był również fakt ustanowienia w projekcie z 1970 r. dłuższych niż w u.k.a. okresów przedawnienia ścigania oraz przedawnienia wykonania kary. Postulując utrzymanie dotychczasowych rozwiązań, podkreślano, iż w przypadku drobnych naruszeń prawa wprowadzanie długich terminów było społecznie niecelowe. Za krótszym okresem przedawnienia przemawiać miała „zarówno zwiększona stabilizacja stosunków prawnych, jak i ogólne podniesienie poziomu działalności organów ścigania”. Kolejny z postulatów wysuniętych przez hierarchów Kościoła dotyczył uzupełnienia katalogu kar o upomnienie. Jako łagodniejszy od nagany środek reagowania na fakt popełnienia wykroczenia upomnienie mogłoby w szeregu przypadków stanowić dostateczny wyraz potępienia sprawcy. Oceniając katalog kar zasadniczych, Episkopat zwrócił uwagę na zbyt dużą rolę aresztu zasadniczego, który występował w sankcjach prawie 40% przepisów części szczególnej. W związku z tym hierarchowie Kościoła podkreślali potrzebę przerehabrowania projektu w kierunku nadania aresztowi zasadniczemu charakteru kary stosowanej w ostateczności za enumeratywnie wyliczone wykroczenia o największym ciężarze gatunkowym. Innym wyrazem represyjnego oblicza projektu z 1970 r. było powszechne operowanie surowymi karami grzywny.

61 Tamże, s. 6.

62 Uwagi i zastrzeżenia Sekretariatu Episkopatu do projektu prawa o wykroczeniach, AAN Min. Spr. 1/1401, s. 14-15.

Grzywna w maksymalnym wymiarze występowała w sankcjach 89 stanów faktycznych wykroczeń, podczas gdy mniejsza górna granica tej kary była przewidziana jedynie w 46 wypadkach. Wskazując na cechującą kolegia skłonność do orzekania surowych kar grzywny, hierarchowie Kościoła przypuszczali, iż po wejściu w życie projektu nastąpi dalsze zaostrzenie polityki karnej⁶³.

Odnosząc się do zawartości części szczególnej projektu, Episkopat krytycznie ocenił fakt przejścia z ustawy o zgromadzeniach przepisu stanowiącego podstawę represjonowania przez kolegia księży prowadzących działalność duszpasterską w środowiskach katolików świeckich. Kwestionowany przepis penalizował wszelkie przypadki użyczenia miejsc przeznaczonych na cele kultu religijnego do zwoływania zgromadzeń niesłużących wykonywaniu tego kultu. Według Episkopatu zawężenie niekaralności jedynie do przypadków „wykonywania kultu” stwarzało podstawę dla uznania za wykroczenie faktu użyczenia pomieszczeń kościelnych w celu zorganizowania spotkań z wiernymi, podczas których poruszane byłyby tematy religijno-moralne. Żeby temu zapobiec, postulowano ograniczenie zakresu karalności do przypadków zwoływania zgromadzeń niezwiązanych z tematyką religijną. Hierarchowie Kościoła głośno protestowali przeciwko zamieszczeniu w sankcji omawianego wykroczenia kary aresztu zasadniczego, gdyż tak surowej kary nie przewidywała pochodząca z 1962 r. ustawa o zgromadzeniach. Ich zdaniem ewolucja stosunków społecznych zachodząca pod rządami tej ustawy nie uzasadniała „tak istotnego zaostrzenia sankcji przy wykroczeniach dotyczących zgromadzeń”. Dlatego wprowadzenie kary aresztu zasadniczego postrzegali jako „wyraszenie tendencji do ograniczania swobód obywatelskich”⁶⁴.

Episkopat zakwestionował także wprowadzenie przez projekt z 1970 r. karalności prowadzenia biblioteki lub publicznego udostępniania księgozbioru bibliotecznego bez wymaganego zezwolenia. W opinii hierarchów Kościoła nadanie tego rodzaju czynom rangi wykroczenia stanowiło „represję za udostępnianie książek, choćby nie zawierały one treści przestępczej określonej w przepisach kodeksu karnego”. Postulując rezygnację z tego rozwiązania, wskazywano, iż stało ono w sprzeczności „z wielowiekową tradycją przodującą w tym zakresie w Europie i świecie polskiej tolerancji, jak i z ogólną linią postępu społecznego w dziedzinie dóbr kulturalnych”. Ponadto Episkopat krytycznie odniósł się do zamieszczenia kary aresztu w przepisie sankcjonującym spekulacyjną sprzedaż towaru o wartości nieprzekraczającej 500 złotych przez osobę prowadzącą przedsiębiorstwo handlu detalicznego lub jego pracownika. Stosunkowo niewielka wysokość szkody wyrzą-

63 Tamże, s. 15.

64 Uwagi Episkopatu..., IPN BU MSW II 01283/274, s. 8.

dzionej tego rodzaju czynem stanowiła argument przemawiający przeciwko sięgnięciu do tak surowego środka represji⁶⁵.

6. Projekt oczami prasy katolickiej

Z narzuconego przez propagandę pochwalnego stylu prezentacji podstawowych założeń projektu i jego rozwiązań służących ograniczaniu negatywnych zjawisk społecznych próbowała wyłamać się prasa katolicka. W przeciwieństwie do pozostałych ukazujących się w Polsce Ludowej tytułów prasowych starała się przyjąć w pełni obiektywną postawę. Wyrazem tego obiektywizmu były zamieszczone na łamach pisma społeczno-kulturalnego katolików „Kierunki” polemiczne artykuły J. Milewskiego, który kwestionował sposób ujęcia przez twórców projektu instytucji środków oddziaływania wychowawczego. Jego zdaniem idea stosowania tego rodzaju środków przez sądy społeczne, organizacje społeczne czy kierownictwo zakładu pracy obwinionego była słuszna, gdyż stwarzała możliwość dokonania wyboru pomiędzy represją a perswazją. Krytycznie ocenił natomiast niczym nieograniczoną swobodę podjęcia decyzji o rezygnacji ze skierowania sprawy do kolegium, u podstaw której leżało przekonanie o skuteczności środków o charakterze nierepresyjnym w procesie wdrażania sprawcy wykroczenia do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego⁶⁶. Wskutek tego organ ujawniający fakt popełnienia wykroczenia rozstrzygał o dalszych losach sprawy całkowicie według własnego uznania. Podjęta w oparciu o towarzyszące mu przekonanie decyzja nie wymagała bowiem żadnego uzasadnienia, ani nie podlegała jakiegokolwiek kontroli. Zdaniem Milewskiego słuszne założenie elastycznego rozstrzygania spraw o wykroczenia zostało uregulowane przez twórców projektu w sposób sprzyjający „kumoterskiemu” czy wręcz korupcyjnemu załatwianiu pewnych spraw. Zwłaszcza przypadki kradzieży pracowniczych zamiast spotkać się z surową karą orzeczoną przez kolegium, mogły zakończyć się jedynie reprimendą udzieloną sprawcy przez jego przełożonego⁶⁷.

Próbę rzetelnej oceny merytorycznej projektu na łamach czasopisma katolików świeckich „Więź” podjęli wspólnie P. Kłosiewicz i T. Olszewska. Skupili uwagę na tych rozwiązaniach, które ich zdaniem oddawały kluczowe założenia prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Odnosząc się do materialnej definicji wykroczenia, wskazywali na fakt bardziej rygorystycznego niż w kk. z 1969 r. traktowania przesłanki znikomego społecznego niebezpieczeństwa czynu. Na gruncie prawa karnego przesłanka ta znosiła bowiem odpowiedzialność sprawcy przestępstwa, podczas gdy w świetle przepisów projektu z 1970 r. stanowiła jedy-

65 Uwagi i zastrzeżenia Sekretariatu..., AAN Min. Spr. 1/1401, s. 17-18.

66 J. Milewski, Nowości i wątpliwości, „Kierunki” 1970, nr 33, s. 7.

67 J. Milewski, Nowa strategia prawna?, „Kierunki” 1970, nr 31, s. 6.

nie podstawę do fakultatywnego zastosowania przez kolegium nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzania. Wobec zgrupowania w projekcie szeregu czynów o rodowodzie typowo administracyjnym, których ciężar gatunkowy był bez porównania niższy niż przestępstw, autorzy ci opowiadali się za wprowadzeniem przepisu znoszącego odpowiedzialność sprawcy wykroczenia w razie stwierdzenia jego znikomej społecznej szkodliwości.

P. Kłosiewicz i T. Olszewska docenili wysiłek włożony przez twórców projektu z 1970 r. w stworzenie bardziej elastycznego niż dotychczas systemu środków oddziaływania wobec sprawców wykroczeń. Kwestionowali natomiast sposób ujęcia poszczególnych rozwiązań wprowadzonych celem złagodzenia represyjnego oblicza prawa wykroczeń, takich jak nowy katalog kar zasadniczych i dodatkowych, nadzwyczajne złagodzenie kary i odstąpienie od jej wymierzania oraz środki oddziaływania wychowawczego. W przypadku katalogu kar wskazywano na niedostateczne wykorzystanie kary aresztu zasadniczego jako instrumentu służącego surowemu traktowaniu recydywistów, co miało stanowić konsekwencję braku centralnego rejestru ukaranych w sprawach o wykroczenia. Postulując jego jak najszybsze utworzenie, autorzy ci nie zgadzali się z wysuwanymi podczas dyskusji społecznej argumentami o poważnych trudnościach natury organizacyjnej oraz sprzeczności funkcjonowania takiego rejestru z założeniem traktowania wykroczeń jako czynów o mniejszej szkodliwości społecznej niż przestępstwa⁶⁸.

Poddając analizie przepisy projektu z 1970 r. dotyczące nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od jej wymierzania, Kłosiewicz i Olszewska wskazali na zbyt ogólnikowe sformułowanie podstawy stosowania obydwu tych instytucji. Było nim uznanie przez organ orzekający, iż dany przypadek zasługuje na szczególne uwzględnienie. Wobec braku jakichkolwiek innych kryteriów projekt stwarzał kolegium „ogromne pole dla wszelkiej dowolności”. Przyznawał im praktycznie w każdej sprawie zupełną swobodę wymierzania kary, poczynawszy od górnej granicy, aż do całkowitej rezygnacji z jej stosowania. Na gruncie krytyki rozwiązań projektu z 1970 r. Kłosiewicz i Olszewska postulowali wprowadzenie odrębnych przesłanek leżących u podstaw stosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od jej wymierzenia. Ich zdaniem było to wskazane zwłaszcza z uwagi na wzrost społecznej wartości instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Odnosząc się do przewidzianej w projekcie z 1970 r. instytucji środków oddziaływania wychowawczego, autorzy ci krytycznie ocenili brak dostatecznej kontroli nad procesem ich stosowania ze strony organów orzekających. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku rezygnacji z wszczęcia postępowania i przekazania sprawy kierownictwu zakładu pracy, organizacji społecznej lub sądowi społecznemu. Prze-

68 J. Brodzki, *Owocne...*, s. 3.

kazanie sprawy o wykroczenie odbywało się bez udziału kolegium, które nie miało żadnej możliwości czuwania nad dalszym losem wniosku oraz kontroli nad sposobem jego załatwienia. Kłosiewicz i Olszewska postulowali uzależnienie stosowania środków wychowawczych od uprzedniego wydania przez przewodniczącego kolegium postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzenia na mocy decyzji składu orzekającego. Według ich propozycji rozstrzygnięcia uwalniające sprawcę wykroczenia od odpowiedzialności karnej podlegałyby zaskarżeniu zarówno przez podmiot, który ujawnił fakt popełnienia wykroczenia, jak też pokrzywdzonego. Z punktu widzenia tego ostatniego istotne znaczenie posiadałaby możliwość kwestionowania postanowień zamykających drogę do uzyskania w dogodny sposób odszkodowania czy to w postaci nawiązki, czy przywrócenia do stanu poprzedniego⁶⁹.

Przechodząc do analizy części szczególnej projektu z 1970 r., Kłosiewicz i Olszewska pozytywnie ocenili fakt przekazania do orzecznictwa kolegiów kolejnych czynów stanowiących dotychczas występki oraz wprowadzenie nowych stanów wykroczeń. Zakresem penalizacji objęto bowiem czyny, które wraz z postępującą zmianą warunków życia stały się na tyle groźne, iż potrzebne było przeciwdziałanie im przy pomocy środków o charakterze represyjnym. Jednocześnie autorzy wskazywali na nieprecyzyjne ujęcie przesłanek odpowiedzialności za niektóre z nowych wykroczeń, co stwarzało poważne niebezpieczeństwo dowolnej interpretacji ogólnikowo sformułowanych przepisów przez organy ścigania oraz kolegia. Krytyczna uwaga odnosiła się do przepisu wprowadzającego karalność niedopełnienia podstawowych obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej oraz przepisu penalizującego publiczne przejawy prostytucji. Według Kłosiewicza i Olszewskiej ten ostatni przepis „mógłby stać się z pewnością cenną bronią przeciwko niektórym przejawom prostytucji, gdyby wyraźniej sformułowane zostały warunki karalności tego procederu”. Wymienieni autorzy podkreślali zbyt szeroką represyjność przepisów części szczególnej przyszłej kodyfikacji, która była widoczna w przypadku niektórych wykroczeń przybierających postać naruszenia nakazów lub zakazów administracyjnych. Ich zdaniem normy prawne mające na celu ochronę sprawnego funkcjonowania administracji powinna cechować szczególna powściągliwość w stosowaniu środków typowo represyjnych, zgodnie z podkreślaną przez twórców projektu ideą depenalizacji. Wbrew temu założeniu projekt z 1970 r. utrzymywał przewidzianą w represyjnej ustawie o zgromadzeniach odpowiedzialność osoby użyczającej pomieszczenia kościelne w celu odbycia zgromadzenia zwołanego bez wymaganego zawiadomienia lub zezwolenia⁷⁰.

69 P. Kłosiewicz, T. Olszewska, Doniosłe problemy „małej sprawiedliwości” „Więź” 1970, nr 11, s. 20-21.

70 Czyn ten był wykroczeniem z art. 20 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach.

Jako przejaw zbytnej represyjności Kłosiewicz i Olszewska ocenili nadanie rangi wykroczenia czynowi polegającemu na uchylaniu się do obowiązku rejestracji biblioteki lub zbioru materiałów bibliotecznych. Tym bardziej nie znajdowali racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzenia na wypadek recydywy możliwości orzeczenia surowej kary dodatkowej przypadku całości lub części zbioru materiałów bibliotecznych. Podobnego rozwiązania nie przewidywała wydana zaledwie dwa lata przed opublikowaniem projektu ustawa o bibliotekach⁷¹, która stała na gruncie zwalczania naruszeń jej przepisów wyłącznie przy pomocy administracyjnych środków egzekucyjnych. Przewidując stosowanie wobec sprawców nowego wykroczenia kar grzywny lub nagany, twórcy projektu z 1970 r. nie zdobyli się na wskazanie motywów, jakie nimi kierowały⁷².

7. Dyskusja w środowisku prawniczym

Merytorycznej oceny projektu z 1970 r. dokonało środowisko prawnicze, którego przedstawiciele prowadzili dyskusję na łamach fachowych czasopism oraz na spotkaniach organizowanych przez ZPP. Ze względów propagandowych podkreślano znaczenie uwag i postulatów wysuwanych przez członków ZPP podczas zebrań wojewódzkich struktur tej organizacji. Obok przedstawicieli lokalnego środowiska prawniczego w spotkaniach tych uczestniczyli posłowie, przedstawiciele urzędów spraw wewnętrznych prezydii wojewódzkich rad narodowych oraz miejscowi radni⁷³. Podkreśleniu wagi prowadzonej dyskusji służył udział prezesów sądów wojewódzkich, I Prezesa Sądu Najwyższego lub jego sędziów. Dyskusja nad projektem przebiegała według utartego schematu, który oddaje zamieszczone na łamach „Prawa i Życia” sprawozdanie ze spotkania „aktywu społeczno-prawnego” woj. krakowskiego. Prowadzoną w największej sali budynku sądu wojewódzkiego debatę poprzedziło omówienie podstawowych założeń projektu z 1970 r. przez piastującego funkcję przewodniczącego ZPP I Prezesa Sądu Najwyższego Z. Resicha. Z uwagi na liczne powiązania prawa wykroczeń z prawem karnym Resich podkreślał potrzebę wykorzystania w debacie nad projektem ubiegłorocznych doświadczeń z dyskusji nad kodyfikacją prawa karnego. Następnie swoje uwagi i postulaty zgłaszali uczestniczący w spotkaniu sędziowie i prokuratorzy, przy czym niektóre z nich miały charakter polemiczny⁷⁴.

71 Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 12, poz. 63).

72 P. Kłosiewicz, T. Olszewska, *Doniosłe problemy...*, s. 12-13.

73 Przykładem może być spotkanie zorganizowane w Łodzi staraniem Zarządu Okręgu ZPP wraz z miejscowym zespołem poselskim. Podczas spotkania zaproszeni goście wygłosili referaty poświęcone popularyzacji projektów składających się na przyszłą kodyfikację prawa wykroczeń. Podstawowe założenia części ogólnej i szczególnej projektowanego prawa o wykroczeniach przedstawił wicedyrektor DSA MSW J. Staniszewski oraz adiunkt UŁ M. Olszowski. W spotkaniu uczestniczyli zrzeszeni w ZPP sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni oraz pracownicy aparatu k-a prezydii rad narodowych. W Łodzi o nowej kodyfikacji, PiŻ 1970, nr 17, s. 2.

74 W Krakowie o projekcie prawa o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 11, s. 5.

Uczestniczący w debacie przedstawiciele środowiska prawniczego wskazywali na potrzebę nowego ujęcia przepisu wprowadzającego karalność publicznych przejawów prostytucji. Przepis ten zawierał bowiem dość zawile i ogólnikowe nawet z punktu widzenia prawnika sformułowania. W związku z tym wyrażono obawy co do praktycznego stosowania tego przepisu, twierdząc, iż może on przynieść więcej szkody aniżeli pożytku. Chociaż projekt z 1970 r. nie zakładał systemu prohibicyjnego, lecz wprowadzając karalność publicznych przejawów prostytucji, niejako stawiał poza prawem kobiety uprawiające najstarszy zawód świata na ulicy. Tym samym skłaniał do poszukiwania pomocy w środowisku przestępczym kobiety które w zdecydowanej większości wywodziły się z marginesu społecznego, a przy tym były silnie uzależnione od alkoholu. Dlatego środowisko prawnicze za bardziej wskazane uznało stosowanie w miejsce represji karnej środków o charakterze terapeutyczno-leczniczym. Podkreślano przy tym, iż potencjalne przypadki naruszenia porządku publicznego przez prostytutki z powodzeniem mogły być karane na podstawie innych przepisów projektu. Zakres podmiotowy tych przepisów nie ograniczał się bowiem do konkretnej kategorii sprawców. Środowisko prawnicze w pełni podzielało wysuwane podczas dyskusji nad projektem krytyczne uwagi odnośnie do kontrowersyjnego przepisu wprowadzającego karalność „naruszenia podstawowych obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej”. Kwestionowano brak jakichkolwiek kryteriów określających podstawowe obowiązki rodziców. Zwrócono przy tym uwagę na fakt, iż twórcy projektu uchyłili się od wskazania, w jaki sposób naruszenie tych obowiązków rzutowało na demoralizację nieletniego. Tym samym otwierali szerokie pole dla dowolnej interpretacji tych pojęć przez organy orzekające⁷⁵.

Krytycznej analizie poddano także instytucję środków oddziaływania wychowawczego, wskazując na zbyt ogólnikowo sformułowane przesłanki podjęcia przez organ ujawniający wykroczenie decyzji o rezygnacji ze skierowania sprawy do kolegium. Uzależniając podjęcie takiej decyzji jedynie od pozytywnej prognozy zastosowania wobec sprawcy środków oddziaływania wychowawczego, projekt z 1970 r. pomijał obowiązek oceny stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu. Kryterium to posiadało kluczowe znaczenie przy wymiarze kary przez organ orzekający, stąd jego brak przy ocenie zasadności stosowania środków oddziaływania wychowawczego miał naruszać całą systematykę projektu. Wyrażony w nim obowiązek uwzględniania wyłącznie elementów podmiotowych rodził potencjalne niebezpieczeństwo stosowania środków wychowawczych wobec sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym na podstawie pozytywnej prognozy oddziaływania tych środków. Postulując wprowadzenie kryterium przedmiotowego w postaci stopnia społecznego niebezpieczeństwa, środowisko prawnicze opowiadało się za ustawo-

75 Zanim będzie obowiązującym prawem, GSIP 1970, nr 21, s. 1, 5.

wym wyłączeniem możliwości stosowania środków oddziaływania wychowawczego w przypadku najpoważniejszych wykroczeń. Chodziło o wykroczenia uznane w praktyce orzecznictwa kolegiów za stwarzające szczególne zagrożenie dla porządku prawnego oraz czyny popełnione w warunkach recydywy. Stwierdzenie przez uprawnione organy faktu ich popełnienia łączyłoby się z obowiązkiem wszczęcia postępowania, stanowiąc wyjątek od zasady oportunistycznego ścigania wykroczeń. Krytycznie oceniono również brak jakiejkolwiek kontroli kolegium nad stosowaniem środków oddziaływania społecznego w przypadku rezygnacji z wszczęcia postępowania i przekazania sprawy kierownictwu zakładu pracy, organizacji społecznej lub sądowi społecznemu⁷⁶.

Zastrzeżenia przedstawicieli środowiska prawniczego budził także brak precyzyjnego określenia przez twórców projektu z 1970 r. pojęcia „naruszenie porządku publicznego”. Zakwestionowano również zasadność posługiwania się niewystępującym na gruncie kodyfikacji prawa karnego terminem „areszt”. Jako zbyt krótki oceniono okres przedawnienia karalności wykroczeń, co po wejściu w życie nowego prawa o wykroczeniach mogło prowadzić do licznych przedawnień w sytuacji uchylecia orzeczenia i ponownego rozpatrzenia sprawy. Członkowie ZPP zwracali także uwagę na niewystarczające z praktycznego punktu widzenia ujęcie problematyki hałasu, która ich zdaniem „daje się szczególnie we znaki i wymaga radykalnego przeciwdziałania”. Krótka prezentacja postulatów zgłaszanych przez środowisko prawnicze prowadzi do wniosku, iż jego przedstawiciele podjęli próbę rzetelnej oceny kontrowersyjnych rozwiązań projektu. Członkowie ZPP przyczynili się również do popularyzacji przyszłej kodyfikacji wśród ludności, organizując spotkania w różnych środowiskach na szczeblu powiatów, osiedli i gromad⁷⁷.

Kolejną formą udziału środowiska prawniczego w dyskusji nad projektem z 1970 r. były zamieszczane na łamach fachowych czasopism polemiczne artykuły. Ich autorzy poruszali przede wszystkim budzącą szereg kontrowersji problematykę karalności publicznych przejawów prostytucji oraz penalizacji naruszenia podstawowych obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej. Ponadto poddali krytycznej analizie rozwiązania projektu odnoszące się do zastępczej kary aresztu oraz kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Dolna granica grzywny podlegającej zamianie na areszt zastępczy została oceniona jako zdecydowanie za niska, gdyż przewidziana w projekcie z 1970 r. kwota 300 złotych nie stanowiła przeszkody dla stosowania aresztu zastępczego w postępowaniu nakazowym. Wynikało to z faktu, iż projekt kpsw. ustanawiał górny pułap grzywny nałożonej nakazem karnym na poziomie 500 złotych, utrzymując zarazem

76 Tamże.

77 W Krakowie o projekcie..., s. 5.

typowo inkwizycyjny charakter postępowania nakazowego⁷⁸. Środowisko prawnicze zakwestionowało także przewidzianą w projekcie z 1970 r. możliwość orzeczenia aresztu zastępczego w minimalnym wymiarze 3 dni, podczas gdy kara aresztu zasadniczego nie mogła być krótsza niż tydzień. Zdaniem jego przedstawicieli rozwiązanie projektu nie stwarzały dostatecznego zabezpieczenia przed nadużyciem aresztu zastępczego, przez co stały w sprzeczności z przyjętym przez jego twórców założeniem wyjątkowego stosowania środków o charakterze izolacyjnym. Odwołując się do doświadczeń wyniesionych z dotychczasowej praktyki orzecznictwa kolegów, słusznie wskazywano, iż problem ograniczenia krótkoterminowych kar pozbawiania wolności należy rozwiązać przede wszystkim na płaszczyźnie aresztu zastępczego⁷⁹.

Kontrowersje wśród przedstawicieli środowiska prawniczego budziło ustanowienie na poziomie 2 lat górnej granicy kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Część z nich postulowała obniżenie górnego pułapu do roku, gdyż kk. z 1969 r. dopuszczał orzekanie tej kary w wymiarze od roku do 10 lat. Za takim rozwiązaniem przemawiał miał wzgląd na wzajemną harmonizację rozwiązań obowiązujących na gruncie prawa wykroczeń i prawa karnego. Z kolei zwolennicy podwyższenia górnej granicy tej kary dodatkowej nawet do pułapu 10 lat wskazywali na wywołany postępowaniem motoryzacyjnym wzrost zagrożenia ze strony pijanych kierowców. Podczas dyskusji w środowisku prawniczym pojawiły się również postulaty całkowitego wyeliminowania z prawa wykroczeń kary dodatkowej prowadzenia pojazdów mechanicznych lub przynajmniej rezygnacji z jej stosowania w przypadku prowadzenia tego pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu. W takiej sytuacji kolegium miałoby poprzestać na orzeczeniu kary zasadniczej, a decyzję w przedmiocie cofnięcia prawa jazdy na stałe lub czasowo podejmowałyby organy administracji do spraw komunikacji. Propozycja ta spotkała się z jednak z powszechną krytyką z uwagi na pozbawienie obwinionego gwarancji procesowych, które przysługiwały mu w przypadku wymierzania kary w postępowaniu toczącym się przed kolegium. Było to szczególnie istotne z punktu widzenia zawodowych kierowców, w przypadku których orzeczenie kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych równało się z utratą prawa do wykonywania zawodu⁸⁰.

Do wysuwanych przez środowisko prawnicze zarzutów w kwestii sposobu ujęcia w projekcie z 1970 r. kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych odniósł się jeden z jego twórców, A. Gubiński. Broniąc przyjętych rozwiązań, powoływał się na doświadczenia wyniesione z praktyki rozpatrywania przez

78 E. Ochendowski, Postępowanie nakazowe i umorzenie postępowania, *PiŻ* 1970, nr 15, s. 4.

79 Zanim będzie obowiązującym..., s. 5.

80 A. Wróblewski, Wykroczenia drogowe, *PiŻ* 1970, nr 19, s. 2.

sądy spraw o występki prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości. Wymiar orzekanej przez sądy kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w zasadzie nie przekraczał dwóch lat. Wobec nadania tego rodzaju czynom rangi wykroczenia Gubiński opowiadał się za kontynuacją przez kolegią dotychczasowej linii orzeczniczej, czemu miało służyć ustanowienie górnej granicy tej kary dodatkowej na poziomie 2 lat. Natomiast za wskazane autor ten uznał podniesienie dolnej granicy kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych z przewidzianych w projekcie 3 do 6 miesięcy. Jego zdaniem takie posunięcie przyczyni się wydatnie do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸¹.

Przedmiotem wyrażanych na łamach prasy prawniczej uwag krytycznych były także niektóre regulacje projektu z 1970 r. odnoszące się do wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Jego twórcom zarzucano niekonsekwencję prowadzącą do niejednolitego traktowania wykroczeń popełnianych na drogach publicznych i drogach niepublicznych. W jednym z artykułów projektu była mowa o niezachowaniu należytej ostrożności przy prowadzeniu pojazdu poza drogą publiczną⁸², lecz przy wykroczeniu polegającym na zagrożeniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym zabrakło określenia, o jaką drogę chodziło⁸³. Było to tyle istotne, że w przypadku popełnienia tego wykroczenia przez osobę prowadzącą pojazd samochodowy wchodziło w grę orzeczenie przez kolegium kary dodatkowej w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Celem usunięcia występujących kontrowersji postulowano ograniczenie możliwości popełnienia wykroczenia polegającego na spowodowaniu zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego do obszaru dróg publicznych. Jednocześnie wskazywano na potrzebę sprecyzowania w podobny sposób miejsca popełnienia wykroczenia w przypadku pozostałych przepisów karnych rozdziału poświęconego bezpieczeństwu ruchu drogowego. Środowisko prawnicze sceptycznie oceniło redakcję przepisu przewidującego karalność dopuszczenia do przebywania małoletniego w wieku do lat 7 na drodze publicznej lub torach pojazdu szynowego w obrębie drogi publicznej⁸⁴. Kwestionując ograniczenie miejsca popełnienia wykroczenia wyłącznie do drogi publicznej, postulowano rozszerzenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do nadzoru lub opieki na przypadki pozostawienia małoletniego na torach kolejowych. Wskazywano przy tym na niefortunne ujęcie stanu faktycznego tego wykroczenia, które su-

81 A. Gubiński, *Projekt prawa...*, s. 2-3.

82 Art. 95 projektu z 1970 r. stanowił: „Kto, prowadząc pojazd samochodowy poza drogą publiczną, nie zachowuje należytej ostrożności, czym zagraża bezpieczeństwu innych osób, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

83 W myśl art. 84 § 1 projektu z 1970 r.: „Kto, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowym, podlega karze grzywny”.

84 Art. 87 projektu przewidywał karę grzywny lub nagany za dopuszczenie do przebywania nieletniego do lat 7 na drodze publicznej lub na torach pojazdu szynowego w obrębie drogi publicznej. Sprawcą wykroczenia była osoba obowiązana do opieki lub nadzoru nad nieletnim.

gerowało absurdalną karalność samego faktu przebywania małoletniego na drodze publicznej. Tymczasem twórcom projektu z 1970 r. chodziło o napiętnowanie przypadków pozostawiania małoletnich w takich miejscach bez należytej opieki⁸⁵.

Przedmiotem polemicznych uwag wyrażonych na łamach prasy prawniczej był także sposób projektowego ujęcia najczęściej występującej w praktyce postaci wykroczenia szalbierstwa. Chodziło o przejazd środkami komunikacji publicznej bez zamiaru zapłaty należności za bilet, którego karalność była dopuszczalna dopiero w przypadku dwukrotnego nieuiszczenia przez sprawcę kar umownych. Z uwagi na brak rejestru zawierającego informacje o karach nałożonych na sprawców przejazdów bezbiletowych zaproponowane rozwiązanie postrzegano jako prowadzące do faktycznej bezkarności tzw. „gapowiczów”. Ponieważ wprowadzenie tego rodzaju centralnej kartoteki pociągnęłoby za sobą konieczność dalszej rozbudowy systemu administracji państwowej, stąd opowiadano się za modyfikacją przewidzianego w projekcie z 1970 r. ujęcia wykroczenia szalbierstwa. Miała ona zmierzać w kierunku uznania za wykroczenia wszelkich przypadków wyłudzeń przejazdów bezbiletowych, których dopuszczały się osoby niedysponujące środkami na pokrycie należności za bilet. Stwierdzenie tego faktu odbywałoby się w oparciu o protokoły bezskutecznej egzekucji administracyjnej. Zakładano, iż sprawcami tak ujętego wykroczenia szalbierstwa byłyby przeważnie osoby zaliczane do grupy „pasożytów społecznych”. Stąd w procesie ich resocjalizacji dużą rolę odgrywałaby przewidziana w sankcji projektowego wykroczenia szalbierstwa kara ograniczenia wolności⁸⁶.

8. Projekt w ocenie przedstawicieli nauki

Projekt z 1970 r. spotkał się z dużym zainteresowaniem przedstawicieli świata nauki, w opinii których jego opracowanie skutkowało dalszym zacieśnieniem powiązań prawa wykroczeń z systemem prawa karnego. Zdaniem J. Skupińskiego przyszła kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń znajdowała się „bez porównania bliżej prawa karnego” niż p.o.w. Fakt ten miał stanowić nieuniknioną konsekwencję procesu „kryminalizacji” dotychczasowego prawa k-a, czyli rozszerzenia katalogu wykroczeń o czyny typowo kryminalne. Twórcy projektu z 1970 r. nie tylko utrzymali stan prawny stworzony ustawą o przekazaniu, lecz przejęli kolejną poważną grupę występów do kategorii wykroczeń. Ponadto projekt przewidywał karalność pewnych czynów dotychczas niepodlegających penalizacji, których stany faktyczne nie wykazywały jakiegokolwiek związku z bieżącą działalnością administracji państwowej. Pierwszym z nich było natarczywe zaczepianie potencjalnych klientów przez oferujące swoje usługi w miejscach publicznych prostytutki. Spenalizowano także niedopełnienie podstawowych obowiązków wynikających z władzy

85 A. Wróblewski, *Wykroczenia drogowe...*, s. 2.

86 A. Bubik, S. Cybulski, *Na gapę*, PiŻ 1970, nr 17, s. 4.

rodzicielskiej, jeżeli prowadziło to popełniania przez nieletniego czynu zabronionego⁸⁷.

Skupiński podkreślał fakt zamieszczenia w projekcie z 1970 r. szeregu czynów istotnie odbiegających od tradycyjnej grupy wykroczeń godzących w działalność administracji państwowej. W porównaniu z wykroczeniami o rodowodzie administracyjnym wykroczenia „kryminalne” cechowała nie tylko większa społeczna szkodliwość, lecz także bardziej skomplikowane ustawowe stany faktyczne. Wśród ich znamion nieporównywalnie większą rolę odgrywały znamiona strony podmiotowej, zwłaszcza kwestia rodzaju winy oraz okoliczności wyłączających winę. Inne znaczenie zyskiwała kwestia form oraz stadiów popełnienia wykroczenia, która została uregulowana w oparciu o recypowane rozwiązania części ogólnej prawa karnego. Względ na szerokie uwzględnianie strony podmiotowej wykroczeń „kryminalnych” skutkowało oparciem części ogólnej projektu z 1970 r. na założeniu prewencji indywidualnej. Według Skupińskiego bliskie powiązania projektu z kk. z 1969 r. skutkowały zepchnięciem na dalszy plan celów ogólnoprewencyjnych, które odgrywały główną rolę przy wykroczeniach związanych z działalnością administracji⁸⁸.

Z kolei E. Iserzon podkreślał fakt przejścia prawa wykroczeń „pod skrzydła znakomicie rozbudowanej i dysponującej doskonałymi osiągnięciami i środkami badawczymi nowoczesnej nauki prawa karnego”. Świadczyć o tym miało traktowanie przez twórców projektu z 1970 r. wykroczeń i przestępstw jako zjawisk rodzajowo jednakowych, które różniły się jedynie stopniem społecznego niebezpieczeństwa. Wobec uznania za czyn tożsamy rodzajowo z przestępstwem wykroczenie przestało być przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego, aczkolwiek jej dział poświęcony orzecznictwu k-a miał „w ramach prawa administracyjnego bardzo pomyślne warunki rozwoju”⁸⁹.

Mianem całkowicie zasadnej Iserzon określił przyjętą przez Komisję II koncepcję stworzenia kodyfikacji częściowej. Operował argumentem w postaci niemożności zebrania w jednym akcie prawnym wszystkich stanów faktycznych wykroczeń, czego potwierdzeniem była podjęta w 1957 r. z inicjatywy MSW nieudana próba stworzenia kodyfikacji o charakterze całościowym. Przygotowany wówczas „z największym wysiłkiem i wielką inteligencją” projekt Prawa karno-administracyjnego uznano za nie spełniający wymogu kompletności. Jego twórcy nie byli bowiem w stanie zebrać wszystkich stanów faktycznych wykroczeń zawartych w szeregu aktów prawnych różnej rangi. Pomni tych doświadczeń kodyfikatorzy materialnego prawa wykroczeń starali się pomijać „dziedziny o charakterze specjalnym”, grupując w przyszłej kodyfikacji wykroczenia powszechnie występujące w praktyce orzecz-

87 J. Skupiński, Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, PiP 1970, nr 8-9, s. 274.

88 Tamże, s. 274-275.

89 E. Iserzon, Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa o wykroczeniach, PiP 1970, nr 8-9, s. 287.

nictwa kolegów. Oceniając pozytywnie fakt przyjęcia takiej metody prac nad częścią szczególną projektu z 1970 r., Iserzon wskazywał na nie do końca konsekwentną postawę jego twórców. Jej wyrazem miało być zamieszczenie w projekcie kilku wykroczeń sporadycznie rozpatrywanych przez kolegia, które powinny były pozostać w specjalistycznych aktach normatywnych. Był to czynny polegający na przejeździe lub przeganianiu zwierząt gospodarskich przez wodę zamkniętą lub zarybioną, niszczeniu kosodrzewiny znajdującej się w siedliskach naturalnych w górach lub na torfowiskach, czy niedopełnienie obowiązku meldunkowego⁹⁰.

Na istotne osłabienie więzów łączących prawo wykroczeń z działalnością administracji państwowej wskazywał uczeń A. Gubińskiego, L. Falandysz, który w początkowym okresie kariery naukowej zajmował się problematyką wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Falandysz krytycznie ocenił zasadność zamieszczenia rozdziału poświęconego tej grupie wykroczeń na samym początku części szczególnej projektu z 1970 r. Ekspozowanie czynów godzących w porządek i spokój publiczny uznał za działanie podyktowane wyłącznie względami tradycji ustawodawczej, lecz niezajdujące uzasadnienia merytorycznego w świetle wartości części szczególnej przyszłej kodyfikacji. Najwięcej uwagi projekt poświęcał wykroczeniom przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, zaś kolejne miejsca zajmowały wykroczenia godzące w bezpieczeństwo osób lub mienia oraz interesy konsumentów. Zdaniem Falandysza nowe oblicze części szczególnej projektu z 1970 r. stanowiło konsekwencję zmiany charakteru prawa o wykroczeniach, które przestało być zbiorem tradycyjnych, subsydiarnych przepisów o wykroczeniach porządkowych. Wskutek uwzględniania przez twórców projektu aktualnych założeń polityki karnej oraz potrzeb życia społecznego prawo wykroczeń stało się samodzielną gałęzią prawa karnego chroniącą szeroki zakres dóbr społecznych⁹¹.

Falandysz krytycznie oceniał zbyt duże znaczenie praktyczne przepisu art. 50 projektu, który w sposób syntetyczny obejmował liczne stany faktyczne związane z naruszeniami spokoju i porządku publicznego. Wśród nich wyróżniał się najczęściej występujący w praktyce kolegów art. 27 ustawy antyalkoholowej, który penalizował trudne do zdefiniowania zakłócenie porządku publicznego przez sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości⁹². Według Falandysza w oparciu o zgrupowane w art. 50 projektu z 1970 r. przepisy kolegia wymierzały dotychczas około 35% ogółu orzeczeń o ukaraniu. W tej liczbie prawie 90% skazań dotyczyło naruszenia spokoju i porządku publicznego przez sprawców znajdujących się pod wpływem alkoholu, czyli tzw. wykroczeń „alkoholowych”. Nie bez racji Falandysz określał art. 50 projektu z 1970 r. jako sformułowany w trzech zdaniach, specyficzny

90 Tamże, s. 283.

91 L. Falandysz, Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, PIP 1970, nr 11, s. 708-709.

92 L. Falandysz, Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym, „Palestra” 1969, nr 2, s. 66-69.

„mały kodeks karny”. Znamiona określonego w nim wykroczenia, obok godzenia w spokój i porządek publiczny, obejmowały także zakłócenie spoczynku nocnego albo wywołanie zgorszenia w miejscu publicznych. Tak sformułowany przepis nie wytyczał w sposób dostatecznie jasny granic odpowiedzialności karnej, co stwarzało niebezpieczeństwo jego stosowania w różnych sytuacjach faktycznych. Falandysz postrzegał ten przepis nie tylko jako stojący w sprzeczności z zasadą *nullum crimen sine lege*, lecz także podważający funkcję gwarancyjną prawa karnego⁹³.

Autor ten powoływał się na doświadczenia wyniesione z praktyki stosowania przez kolegia przepisów karnych ustawy antyalkoholowej. Przepisy te były nadużywane w celu pociągania do odpowiedzialności k-a sprawców przestępstw chuligańskich i prywatnoskargowych. Ponadto służyły za podstawę karania przez kolegia prostytutek i innych osób z „marginesu wielkich miast”. Odpowiedzialność k-a tej kategorii osób opierała się na kryterium podmiotowym w postaci wykołajenia społecznego na tle nałogowego lub chronicznego alkoholizmu. Na dalszy plan schodziło kryterium przedmiotowe w postaci popełnienia przez sprawcę czynu zabronionego, gdyż jako przesłankę odpowiedzialności za naruszenie porządku publicznego organy ścigania przyjmowały sam fakt pozostawania w stanie upojenia alkoholowego. Celem zapobieżenia tego rodzaju patologiom w przyszłości Falandysz postulował bardziej ostre i precyzyjne określenie znamion wykroczenia regulowanego przez art. 50 projektu z 1970 r. Wskazywał także na potrzebę odrębnego uregulowania form jego popełnienia. W pierwszej formie czyn przybierałby postać zakłócenia spokoju publicznego lub spoczynku nocnego. Drugą stanowiłoby dokonanie owego zakłócenia pod wpływem alkoholu lub zachowanie prowadzące do naruszenia porządku publicznego. Falandysz opowiadał się za rezygnacją z przesłanki chuligańskiego charakteru czynu przy kwalifikowanej postaci wykroczenia, gdyż w praktyce była ona utożsamiana ze stanem upojenia alkoholowego sprawcy⁹⁴.

Na występowanie bliskich powiązań pomiędzy prawem karnym a prawem wykroczeń wskazywano podczas sesji naukowej poświęconej głównym problemom kodyfikacji prawa k-a, którą w październiku 1970 r. zorganizował Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (INP PAN). Dyskusję nad projektem z 1970 r. prowadzili reprezentujący Katedrę Prawa Karnego UW L. Falandysz i L. Kubicki. Ich zdaniem bliski związek prawa wykroczeń z prawem karnym wyrażał się w recepcji szeregu rozwiązań części ogólnej kk. z 1969 r. Specyfika wykroczeń jako drobnych czynów karalnych uzasadniała modyfikację niektórych instytucji prawa karnego w kierunku ich uproszczenia, lecz w opinii niektórych uczestników dyskusji twórcy projektu posunęli się zbyt daleko, pomijając niektóre potrzebne przepisy. Kwestionowano m.in. brak regulacji dotyczących problematyki błędu co do fak-

93 L. Falandysz, Wykroczenia przeciwko..., s. 711.

94 Tamże, s. 712.

tu, którą w myśl sugestii zawartej w uzasadnieniu projektu z 1970 r. kolegia miały rozstrzygać w oparciu o zasady ustalone przez doktrynę. Uznając odsyłanie do konstrukcji pozaustawowych za dalece niefortunny zabieg legislacyjny, postulowano wprowadzenie przepisu określającego niekaralność błędu do faktu przy wykroczeniach umyślnych. Przedmiotem wątpliwości wyrażanych przez uczestników dyskusji był także sposób ujęcia przez twórców projektu z 1970 r. podstaw orzekania kary ograniczenia wolności. Wobec mechanicznego powielenia rozwiązań kk. z 1969 r. wyrażano obawę, iż wiele elementów reedukacyjnych tej kary może w ogóle nie wystąpić w praktyce⁹⁵.

Omawiając część szczególną przyszłej kodyfikacji, uczestnicy sesji naukowej zwrócili uwagę na zbyt ogólnikowo sformułowaną dyspozycję przepisu przewidującego karalność demonstracyjnego okazywania lekceważenia dla instytucji państwowej lub organizacji społecznej⁹⁶. Twórcom projektu zarzucano mechaniczną recepcję jednego z artykułów p.o.w.⁹⁷, bez zwrócenia uwagi na negatywne doświadczenia jego praktycznego stosowania w okresie międzywojennym. Kontrowersyjną kwestię karalności publicznych przejawów prostytucji poruszył kryminolog S. Batawia, zwracając uwagę na fakt częstego uprawiania nierządu przez kobiety uzależnione od alkoholu lub w inny sposób społecznie wykołajone. Opierając się na danych statystycznych, starał się wykazać, iż rozmiar zjawiska prostytucji w Polsce nie uzasadniał jego zwalczania przy pomocy represji karnej. Jego zdaniem kontrowersyjny przepis projektu z 1970 r. będzie nadużywany w celu szantażowania prostytutek, zwłaszcza tych najbardziej zdegenerowanych. Przychylając się do poglądów Batawii, uczestnicy sesji naukowej postulowali skreślenie tego przepisu, tym bardziej że inne artykuły projektu dostatecznie chroniły porządek publiczny⁹⁸.

Nawiązano także do powszechnie wysuwanych podczas dyskusji nad projektem z 1970 r. zastrzeżeń dotyczących karalności „naruszenia podstawowych obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej”. Karalność ta była przewidziana w sytuacji popełnienia przez nieletniego czynu zabronionego, który świadczył o jego demoralizacji. Zdaniem przedstawicieli nauki podstawowym mankamentem tego rozwiązania było niezamieszczenie dodatkowych kryteriów wskazujących, które obowiązki rodzicielskie miały charakter podstawowy i w jaki sposób ich naruszenie rzutowało na demoralizację nieletniego. Brak tych kryteriów stwa-

95 L. Falandysz, Sesja naukowa w INP PAN poświęcona projektom kodyfikacji prawa karno-administracyjnego, PiP 1971, nr 2, s. 378

96 W myśl art. 49 projektu „Kto w miejscu publicznym demonstracyjnie okazuje lekceważenie dla instytucji państwowej lub organizacji społecznej, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

97 Art. 48 projektu wzorowany był na art. 18 p.o.w., z którego przejęto karalność demonstracyjnego lekceważenia. Utrzymano nazwę „instytucje państwowe”, natomiast usunięto termin „Państwo Polskie”. W jego miejsce wprowadzono określenie „organizacja społeczna”. Znacznemu zaostrzeniu – do maksymalnej wysokości przewidzianej w projekcie uległy sankcje karne, podczas gdy p.o.w. przewidywało jedynie 2 tygodnie aresztu lub 750 złotych grzywny. Zestawienie przepisów..., IPN BU MSW II 514, część II, s. 97.

98 Naukowcy o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 23, s. 5.

rzał szerokie pole dla dowolnej interpretacji ogólnikowych sformułowań przez organy orzekające. Dostrzegając społeczną potrzebę utrzymania tego przepisu z uwagi na przewidziane w nim „zagrożenie rodziców postępowaniem przed kolegium”, postulowano jego poprawienie w drodze przyjęcia określenia „rażące naruszenie obowiązków rodzicielskich”⁹⁹.

Wysuwane przez przedstawicieli nauki zastrzeżenia wobec niektórych przepisów części szczególnej projektu z 1970 r. w pośredni sposób uderzały w sprawujący zwierzchni nadzór nad orzecznictwem kolegiów resort spraw wewnętrznych. Wydawane w ramach nadzoru wytyczne dla kolegiów sprzyjały bowiem wykorzystywaniu orzecznictwa k-a jako instrumentu służącego ograniczaniu zjawisk patologicznych. Wyrazem tej tendencji było zamieszczenie w projekcie z 1970 r. ogólnikowej definicji chuligańskiego charakteru wykroczenia, która zawierała trudne do sprecyzowania kryteria o charakterze ocennym. Jak słusznie zauważył L. Falandysz, tak sformułowana definicja sprzyjała praktyce kwalifikowania przez organy ścigania i kolegia jako chuligańskich wykroczeń popełnianych przez osoby zaliczane do „marginesu społecznego”, czyli prostytutki, włóczęgów i żebraków¹⁰⁰.

Poddając pod dyskusję społeczną przyjęty przez Sejm w pierwszym czytaniu projekt ustawy prawo o wykroczeniach, władze gomułkowskie chciały zyskać oficjalne poparcie dla polityki zwalczania ujemnych zjawisk społecznych przy pomocy represji karnej. Podczas spotkań z ludnością oraz w licznych artykułach prasowych poruszano głównie problematykę rozwiązań wprowadzonych do przyszłej kodyfikacji z myślą o surowym traktowaniu sprawców wykroczeń chuligańskich oraz osób prowadzących „pasożytniczy tryb życia”. Z narzuconego przez propagandę stylu prowadzenia dyskusji potrafiła wyłamać się jedynie prasa katolicka, która zakwestionowała sposób ujęcia instytucji środków oddziaływania wychowawczego oraz fakt ogólnikowego sformułowania stanów faktycznych niektórych wykroczeń. Merytorycznej oceny projektu dokonali przedstawiciele środowiska prawniczego oraz doktryna, zgłaszając szereg propozycji zmian mających na celu złagodzenie represyjnego oblicza przyszłej kodyfikacji. Zwłaszcza dyskusja prowadzona w środowisku naukowym stanowiła twórczy wkład w proces kształtowania się prawa wykroczeń jako samodzielnej względem prawa karnego dyscypliny naukowej.

99 L. Falandysz, *Sesja naukowa...*, s. 379.

100 L. Falandysz, *Wykroczenie zakłócenia...*, s. 155.

Rozdział XIV

PRACE NA PROJEKTEM KODEKSU WYKROCZEŃ W SEJMIE

1. Projekt z 1970 r. w ocenie podkomisji sejmowej

Podsumowując przebieg dyskusji na projektem z 1970 r., podkreślano, iż jej plonem były nie tylko wnioski przekazane przez wojewódzkie zespoły poselskie, lecz także szereg uwag zgłoszonych przez organizacje polityczne i społeczne oraz osoby prywatne. Zajmująca się projektem prawa o wykroczeniach podkomisja sejmowa otrzymała także kilkanaście wniosków i propozycji poprawek zgłoszonych przez INP PAN. Wszystkie uwagi i wnioski zostały poddane szczegółowej analizie, a następnie gruntownie przedyskutowane przez podkomisję, która podjęła decyzję o odrzuceniu większości z nich. W pierwszej kolejności postanowiono nie uwzględniać wniosków wykraczających poza materię zawartą w projekcie z 1970 r. Wnioski te zmierzały bowiem do objęcia zakresem części szczególnej stanów faktycznych wykroczeń zawartych w około 120 aktach prawnych o charakterze specjalistycznym, przez co stały w sprzeczności z założeniem kodyfikacji częściowej. Ponadto odrzucono wnioski zawierające propozycje przekroczenia górnej granicy kar przewidzianych w projekcie oraz postulaty naruszające te spośród założeń przyszłej kodyfikacji, które zostały pozytywnie ocenione przez Sejm podczas pierwszego czytania projektu w kwietniu 1970 r.¹

Obok licznych poprawek redakcyjnych i merytorycznych o mniejszym znaczeniu rezultatem prac podkomisji sejmowej było sformułowanie kilku istotnych propozycji zmian. Pierwsza z nich zakładała wprowadzenie odpowiedzialności z tytułu popełnienia za granicą takich wykroczeń, jak: kradzież, przywłaszczenie, paserstwo i umyślne uszkodzenie mienia. Wskazano również na potrzebę odrębnego uregulowania instytucji zbiegu przepisów ustawy i realnego zbiegu wykroczeń, gdyż ich wspólne ujęcie w jednym przepisie projektu z 1970 r. miało prowadzić do zatarcia istotnych różnic zachodzących pomiędzy tymi instytucjami. Zgłoszono także postulat jasnego sformułowania podstaw wymierzania kary dodatkowej zakazu pro-

1 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 4.

wadzenia pojazdów mechanicznych przez osoby w stanie wskazującym na użycie alkoholu oraz sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości. Kolejny z postulatów sformułowanych przez podkomisję zakładał rozciągnięcie przewidzianej w projekcie ochrony urządzeń komunikacji drogowej na urządzenia transportu kolejowego².

Ponadto podkomisja sejmowa opowiedziała się za wprowadzeniem trzech nowych artykułów do rozdziału projektu z 1970 r. grupującego wykroczenia przeciwko zdrowiu. Potrzeba ich wprowadzenia miała być podyktowana uchwaleniem 25 listopada 1970 r. nowej ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia³, skutkiem czego dotyczący tej problematyki przepis projektu uległ dezaktualizacji. Oceniając zgłoszone propozycje zmian i uzupełnień, przewodniczący podkomisji sejmowej poseł R. Szura podkreślał, iż nie naruszały one zasadniczych założeń projektu. Zmierzały jedynie do zwiększenia jasności oraz poprawności ujęcia zawartych w projekcie uregulowań⁴.

2. Projekt ustawy Kodeks wykroczeń

Ostateczna redakcja projektu miała miejsce podczas wspólnych posiedzeń połączonych komisji w marcu i kwietniu 1971 r. Przedmiotem posiedzenia w dniach 2 i 3 marca były propozycje poprawek zgłoszonych przez podkomisję sejmową oraz poprawek wniesionych przez sejmowe Komisje Handlu Wewnętrznego, Komunikacji i Łączności oraz Zdrowia i Kultury Fizycznej⁵. Następnie połączone komisje postanowiły przedstawić Sejmowi propozycję zmiany tytułu ustawy z Prawo o wykroczeniach na Kodeks wykroczeń. Jej uzasadnienia podjął się przewodniczący Sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, a zarazem wybitny cywilista J. Wasilkowski. Występując w imieniu klubu poselskiego PZPR, Wasilkowski podkreślał nadrzędne znaczenie prawa materialnego względem przepisów procesowych, które zamieszczono w projekcie odrębnej ustawy opatrzonej tytułem „kodeks”. Ponieważ projekty ustaw kodyfikujących przepisy materialne i procesowe dotyczyły materii szeroko pojmowanego prawa wykroczeń, stąd za wskazane uznano ujednolicenie ich tytułów w drodze przyjęcia określenia „kodeks”. Zdaniem Wasilkowskiego utrzymanie nazwy prawo o wykroczeniach skutkowałoby pomniejszaniem znaczenia przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń w oczach opinii publicznej, gdyż w pojęciu przeciętnego obywatela kodeks był czymś więcej aniżeli zwykłą ustawą⁶.

2 Zmiana ta została zaproponowana pod wpływem wniosku zgłoszonego przez Sejmową Komisję Komunikacji i Łączności.

3 Dz.U. Nr 29, poz. 245.

4 Poselski trójgłos..., s. 10-12.

5 Projekt kodeksu wykroczeń w Sejmie..., s. 996.

6 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 4-5.

Owocem posiedzenia połączonych komisji w dniu 4 marca 1971 r. było opracowanie 87 poprawek do przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, spośród których największe znaczenie przypisywano propozycjom zmian o charakterze merytorycznym. Dotyczyły one zarówno sposobu rozwiązania niektórych istotnych zagadnień, jak też miały na celu lepsze dostosowanie projektu do potrzeb społecznych. Najważniejsza z poprawek dotyczyła wprowadzenia nowej okoliczności obciążającej w postaci „działania sprawcy wykroczenia ma szkodę mienia społecznego”⁷. Przykładanie szczególnej wagi do ochrony własności społecznej należy postrzegać w kontekście wydarzeń grudnia 1970 r., podczas których miały miejsce przypadki niszczenia mienia społecznego przez protestujących robotników Wybrzeża. Kolejna poprawka przyjmowała jako okoliczność obciążającą podżeganie i pomoc małoletniemu przy popełnieniu wykroczenia, podczas gdy projekt z 1970 uwzględniał jedynie fakt popełnienia wykroczenia wspólnie z nieletnim. Zgłoszono także propozycję ujęcia w jednym przepisie przesłanek orzekania kary nagany, w tym zakazu jej stosowania wobec sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim. Projekt z 1970 r. regulował te kwestie w odrębnych artykułach, co zdaniem połączonych komisji mogłoby utrudniać posługiwanie się karą nagany przez członków kolegiów⁸.

Uczestniczący w posiedzeniu połączonych komisji poseł S. Stomma wskazał na rażącą sprzeczność przepisów dotyczących zastępczej kary aresztu z odpowiednimi regulacjami obowiązującego kk. z 1969 r. Projekt dopuszczał zamianę na areszt zastępczy grzywny powyżej 300 złotych, podczas gdy zastępcza kara pozbawienia wolności była przewidziana dopiero w przypadku wymierzenia przez sąd grzywny przekraczającej 1000 złotych. Podkreślając potrzebę wzajemnej harmonizacji przepisów prawa karnego i prawa wykroczeń, Stomma opowiadał się za podniesieniem minimalnej kwoty grzywny podlegającej zamianie na areszt zastępczy do poziomu przyjętego w kk. z 1969 r. Postulat ten został poddany pod dyskusję, w której obok członków połączonych komisji uczestniczyli obecni na posiedzeniu Minister Sprawiedliwości S. Walczak, dyrektor DSA MSW Z. Orłowski, zastępca Prokuratora Generalnego K. Kukawka oraz występujący w charakterze rzeczoznawcy A. Gubiński⁹.

Większość dyskutantów podzielała zastrzeżenia zgłoszone przez posła Stommę, lecz jednocześnie podkreślała społeczną potrzebę utrzymania zawartych w projekcie z 1970 r. rozwiązań. Wprawdzie stanowiły one odstępstwo od ogólnej zasady zamiany na areszt zastępczy grzywny w kwocie przekraczającej 1000 złotych, aczkolwiek uzasadnione w świetle praktyki orzekania grzywny wobec sprawców nieposiadających stałego źródła utrzymania. Zwłaszcza w przypadku sprawców

7 Zapiski sejmowe – wykroczenia, PiZ 1971, nr 11, s. 2.

8 Projekt kodeksu wykroczeń w Sejmie..., s. 1000.

9 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 7.

prowadzących „pasożytniczy tryb życia”, ściąganie grzywien w trybie egzekucji administracyjnej sprawiało wiele trudności. Ich przewyżczeniu służyło powszechne orzekanie przez kolegia wraz z grzywną zastępczej kary aresztu. Wprowadzenie bez żadnych wyjątków dopuszczalności zamiany na areszt zastępczy grzywny powyżej 1000 złotych skutkowałoby znaczącym zaostrzeniem represyjności orzecznictwa kolegów wobec sprawców nieposiadających regularnych dochodów. Z uwagi na brak możliwości zamiany nieuiszczonej grzywny na areszt zastępczy przypadki wymierzania im łagodnych grzywien w kwocie nieprzekraczającej 1000 złotych należałyby do rzadkości. Dlatego jako alternatywę dla propozycji zgłoszonej przez posła Stommę zaproponowano stosowanie kary ograniczenia wolności na wypadek nieuiszczenia w terminie orzeczonej grzywny. Wobec rozbieżności poglądów uczestników dyskusji uznano za wskazane wnikiwe przedyskutowanie kwestii związanych z projektowym ujęciem zastępczej kary aresztu przez zajmującą się projektem z 1970 r. podkomisję sejmową. Propozycję ostatecznego rozstrzygnięcia przekazanej jej sprawy podkomisja miała przedłożyć podczas kolejnego posiedzenia połączonych komisji¹⁰.

Znacznie więcej poprawek merytorycznych połączone komisje zgłosiły do części szczególnej projektu z 1970 r. Poprawki te uwzględniały nie tylko propozycje podkomisji sejmowej, lecz także krytyczne uwagi zgłoszone przez posłów uczestniczących w posiedzeniu połączonych komisji. Przedmiotem tych uwag było po pierwsze zbyt szerokie, a przez to mało precyzyjne określenie zakresu dóbr chronionych przez przepis przewidujący karalność okazywania lekceważenia instytucji państwowej lub organizacji społecznej. Sposób redakcji tego przepisu uznano za przejaw tendencji do zbyt daleko posuniętej penalizacji życia społecznego, która hamowała „zdrową i twórczą krytykę”. Przychylając się do wysuwanych przez posłów uwag, połączone komisje zdecydowały o zawężeniu zakresu ochrony do podstawowych dóbr. Podobnie jak w kk. z 1969 r. miały być nimi Naród Polski, państwo polskie, jego ustrój i naczelne organy¹¹.

Kolejne poprawki uwzględniały zgłaszane podczas społecznej dyskusji nad projektem z 1970 r. zastrzeżenia co do opatrzenia zbyt surowymi sankcjami niektórych wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Połączone komisje opowiedziały się za rezygnacją z kary aresztu w przepisie dotyczącym nielegalnych zgromadzeń, nie widząc potrzeby zaostrzania występującej w obowiązującym stanie prawnym sankcji w postaci grzywny. Podjęto także decyzję o skreśleniu kary dodatkowej przepadku materiałów bibliotecznych. Karę tę uznano za niewspółmiernie surową w stosunku do wagi czynu polegającego na niedopełnieniu obowiązku rejestracji biblioteki. Złagodzeniu nadmiernej represyjności projek-

10 Tamże, s. 7-8.

11 D. Kaczyńska, Kodeks wykroczeń. Komisja wprowadza poprawki, ŻW 1971, nr 115, s. 3.

tu z 1970 r. służyła poprawka do przepisu penalizującego zniszczenie lub uszkodzenie znaków umieszczonych przez organ państwowy w celu stwierdzenia tożsamości przedmiotu. Zakładała ona ograniczenie odpowiedzialności sprawcy do przypadków popełnienia wykroczenia z winy umyślnej¹².

Niejako dla przeciwwagi kolejna grupa poprawek przyjętych przez połączone komisje zmierzała do zaostrzenia kar przewidzianych w sankcjach wykroczeń, które w opinii posłów cechowały się znacznym stopniem społecznego niebezpieczeństwa. Wprowadzone zmiany uzasadniano potrzebą uelastycznienia środków represji. Karą aresztu zasadniczego w wymiarze do górnego pułapu uzupełniono sankcje przepisów penalizujących nieostrożne obchodzenie się z materiałami wybuchowymi oraz nieudzielenie pomocy ofierze wypadku drogowego. Podwyższeniu do maksymalnej wysokości uległy kary aresztu i grzywny grożące za niszczenie lub uszkodzanie przydrożnych drzew i krzewów¹³. Wzmocnieniu przestrzegania dyscypliny meldunkowej służyć miało wprowadzenie kary ograniczenia wolności jako sankcji grożącej za niedopełnienie obowiązku meldunkowego. Celem skuteczniejszego zwalczania przejawów „pasożytnictwa społecznego” dodano karę grzywny do sankcji przepisu penalizującego publiczne uprawianie żebractwa przez osoby posiadające środki egzystencji lub zdolne do pracy. Wyrażająca potępienie moralne sprawcy kara nagany uzupełniła sankcje grożące sprawcom wykroczeń godzących w bezpieczeństwo przeciwpożarowe oraz czynu polegającego na używaniu słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym. Jako przejaw zaostrzenia represyjności projektu z 1970 r. należy ocenić także wprowadzenie możliwości nałożenia obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego wobec osób dopuszczających się uszkodzonego wału przeciwpowodziowego. Kolejna z poprawek upoważniła kolegium do orzeczenia obowiązku zapłaty równowartości wyrządzonej szkody lub przywrócenia do stanu poprzedniego zniszczonych urządzeń melioracyjnych¹⁴.

Połączone komisje opowiedziały się za rozszerzeniem odpowiedzialności k-a osób, które przy sprzedaży towarów oszukują nabywców, również na osoby zawodowo świadczące usługi. Uwzględniły także postulaty zgłoszone przez Sejmową Komisję Komunikacji i Łączności, skutkiem czego były zmiany wprowadzone do rozdziału projektu z 1970 r. poświęconego wykroczeniom przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Zmierzały one do jednakowego traktowania wykroczeń popełnionych na szlakach komunikacji drogowej i kolejowej, podczas gdy projekt rządowy koncentrował się na wykroczeniach drogowych. Oprócz tego przewidziano karalność czynów polegających na niezachowaniu przepisowej odległości od linii kolejowych przy zadrzewianiu lub zakrzewianiu. Zakresem penalizacji

12 D. Egierska, J. Lewiński, P o sejmowej korekcie, ZKA 1971, nr 2, s. 5-7.

13 Projekt z 1970 r. przewidywał karę aresztu do 2 miesięcy, ograniczenia wolności oraz grzywny do 3000 złotych. Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335..., s. 7.

14 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 8-9.

objęto również przypadki pozostawiania dzieci na torach kolejowych bez należytej opieki¹⁵.

Połączone komisje dostrzegły potrzebę prostszego niż na gruncie projektu z 1970 r. ujęcia podstaw orzekania kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Przyjęta poprawka w sposób niebudzący wątpliwości podkreślała fakultatywne orzekanie tej kary wobec sprawców prowadzących pojazd mechaniczny w stanie wskazujących na użycie alkoholu. Obligatoryjne stosowanie tej dołkliwej z punktu widzenia kierowców kary dodatkowej miało miejsce w przypadku stwierdzenia stanu nietrzeźwości sprawcy. Kolejna poprawka rozszerzała krąg potencjalnych sprawców wykroczenia polegającego na uniknięciu kontroli drogowej, które według projektu z 1970 r. mogło być popełnione wyłącznie przez osoby prowadzące pojazdy mechaniczne. Nowa redakcja wprowadzała odpowiedzialność osób kierujących innymi środkami transportu, czyli prowadzących motorowery, rowery i furmanki¹⁶.

Podczas posiedzenia połączonych komisji dokonano modyfikacji niektórych przepisów regulujących wykroczenia przeciwko mieniu. Przychylając się do postulatu Sejmowej Komisji Komunikacji i Łączności, uznano za szalbierstwo wyłudzenie przejazdu środkiem lokomocji, który należał do przedsiębiorstwa niedysponującego karami pieniężnymi określonymi w taryfie. W praktyce oznaczało to możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności k-a sprawców wyłudzających przejazd prywatnymi taksówkami. Ponadto uwzględniono podnoszony przez praktykę orzecznictwa k-a postulat rozszerzenia odpowiedzialności sprawców drobnych kradzieży i uszkodzeń mienia na wykroczenia popełnione za granicą¹⁷.

Przyjęte podczas posiedzenia połączonych komisji w dniu 4 marca 1971 r. poprawki wprowadzały również nowe stany faktyczne wykroczeń. W nawiązaniu do postulatów sejmowych Komisji Handlu Wewnętrznego oraz Zdrowia i Kultury Fizycznej przeniesiono do projektu niektóre przepisy karne wspomnianej wcześniej ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia z dnia 25 listopada 1970 r. Znaczna część dotychczasowych postanowień stosownego artykułu projektu z 1971 r. została zastąpiona regulacjami określającymi typowe wykroczenia przeciwko nakazom zawartym w niedawno uchwalonej ustawie. Bez zmian pozostawiono regulacje penalizujące niezachowanie należytej czystości przy świadczeniu usług w miejscach publicznych oraz dopuszczanie do świadczenia tych usług przez osoby dotknięte chorobą zakaźną. Uzasadniając przyjęte poprawki, podkreślano rangę społeczną i szkodliwość wykroczeń przejętych z ustawy o ochronie żywności i ży-

15 Zapiski sejmowe..., s. 2.

16 D. Egierska, J. Lewiński, *Po sejmowej...*, s. 8.

17 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 10.

wienia, które w dobie postępującej chemizacji różnych dziedzin życia zyskały charakter powszechnie występujących naruszeń prawa¹⁸.

Kolejna nowość polegała na wprowadzeniu karalność kąpeli w miejscach niedozwolonych, co miało być podyktowane stale rosnącą liczbą utonięć. Złamanie zakazu kąpeli było zagrożone grzywną do 500 złotych lub naganą. Wprawdzie podkomisja postulowała podniesienie górnego pułapu grzywny do 1000 złotych, lecz połączone komisje uznały taką karę za zbyt surową. Wprowadzenie do przyszłej kodyfikacji nowego wykroczenia miało przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa obywateli, gdyż dotychczasowa praktyka wystawiania przez organy MO mandatów karnych nie była w stanie zapobiec lekceważeniu zakazów kąpeli przez osoby przebywające nad wodą¹⁹.

Przyjęte przez połączone komisje poprawki dotyczyły również projektu przepisów wprowadzających kodeks wykroczeń. Poprawki te zmierzały do rozszerzenia kręgu aktów prawnych podlegających uchyleniu w związku z planowanym wejściem w życie kodeksu. Przewidziano m.in. uchylenie odgrywających istotną rolę w dotychczasowej praktyce kolegów ustaw antyspekulacyjnej oraz antychuligańskiej. Wobec powszechnego występowania w sankcjach przepisów części szczególnej projektu kary aresztu zasadniczego znacząco ograniczono możliwość orzekania tej kary wobec sprawców wykroczeń nieuwzględnionych w przyszłej kodyfikacji. Nowy art. X przepisów wprowadzających uchylał karę aresztu grożącą za wykroczenia uregulowane w 52 ustawach szczególnych²⁰, dopuszczając orzekanie tej kary w oparciu o przepisy zaledwie 8 ustaw pozakodeksowych²¹.

Kolejne poświęcone problematyce kodyfikacji prawa wykroczeń posiedzenie połączonych komisji odbyło się 7 kwietnia 1971 r. Przyjęto wówczas zgłoszoną na poprzednim posiedzeniu poprawkę autorstwa posła S. Stommy, która zakładała zakaz zamiany na areszt zastępczy grzywnien w wysokości nieprzekraczającej 1000 złotych. Uzasadniając potrzebę wprowadzenia takiego rozwiązania, przewodniczący podkomisji, poseł R. Szura, wskazywał na niecelowość stosowania krótkoterminowych kar aresztu zastępczego w świetle dotychczasowych doświadczeń

18 D. Egierska, J. Lewiński, *Po sejmowej...*, s. 9-10.

19 A. Postan, *Pięć ustaw – jedna idea*, GSiP 1971, nr 1, s. 4.

20 Spośród 52 ustaw wydanych przed dniem wejścia w życie kw. 17 pochodziło z okresu międzywojennego, natomiast pozostałe 35 uchwalono w Polsce Ludowej.

21 Po wejściu w życie kw. obowiązywać miało 120 ustaw szczególnych dotyczących problematyki wykroczeń. Kara aresztu zasadniczego miała być orzekana tylko za wykroczenia zawarte w: ustawie z dnia 30 stycznia 1959 r. prawo lokalowe (Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227); ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. Nr 11, poz. 62); ustawie z dnia 17 lutego 1960 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę (Dz.U. Nr 11, poz. 72); ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46); ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 43); ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz.U. Nr 6, poz. 38); ustawie z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze (Dz.U. Nr 32, poza 153); ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 44, poz. 220). D. Egierska, J. Lewiński, *Po sejmowej...*, s. 14.

polityki penitencjarnej. Jego zdaniem nowa regulacja przyczyni się do wymierzania przez kolegia kar grzywny w większym niż dotychczas stopniu uwzględniających sytuację majątkową sprawcy. Następnie połączone komisje rozpatrzyły wniosek podkomisji zmierzający do zaostrzenia represji względem osób prowadzących pojazd samochodowy, które uczestnicząc w wypadku drogowym, nie udzieliły pomocy jego ofierze. Według projektu z 1970 r. wykroczenie to było zagrożone aresztem lub grzywną, podczas gdy kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych miała charakter fakultatywny. Przyjęta poprawka wprowadziła wymóg obligatoryjnego ustanowienia tej kary dodatkowej wobec sprawcy wykroczenia prowadzącego pojazd samochodowy, co uzasadniano potrzebą szczególnego napiętnowania przypadków nieudzielenia pomocy poszkodowanemu przez innego uczestnika wypadku²².

Następna z poprawek – autorstwa posła Z. Skolickiego (PZPR) – zakładała karalność niszczenia lub uszkodzania znaków turystycznych, nawiązując tym samym do regulacji projektu z 1970 r. chroniących znaki drogowe. Przyjmując poprawkę połączone komisje podkreślały jej szczególne znaczenie dla prawidłowego oznakowania tras turystycznych na terenach górskich, gdzie ruch turystyczny był coraz bardziej intensywny. Z kolei uczestniczący w posiedzeniu Szef Kancelarii Sejmu J. Bafia ocenił wprowadzenie tego przepisu do projektu jako pożądane ze względów ogólnoprewencyjnych²³.

3. Dyskusja sejmowa nad projektem ustawy Kodeks wykroczeń

Po wprowadzeniu poprawek przyjętych przez połączone komisje projekt ustawy kodeks wykroczeń wraz projektami kpsw., ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń oraz dwóch ustaw wprowadzających zostały przedłożone Sejmowi. Drugie czytanie projektów ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej miało miejsce w dniu 20 maja 1971 r. Projekt ustawy kodeks wykroczeń referował poseł sprawozdawca P. Dąbek, który rozpoczął swoje przemówienie od podsumowania przebiegu publicznej dyskusji nad projektem z 1970 r. Przytoczone przez niego dane statystyczne miały potwierdzić słuszność decyzji o powierzeniu wojewódzkim zespołom poselskim zadania przeprowadzenia spotkań z wyborcami. W spotkaniach tych miało wziąć udział około 170 tysięcy obywateli, spośród których swoją opinię wyraziło około 20 tysięcy. Wszystkie zgłoszone w trakcie dyskusji terenowej uwagi i wnioski zostały wszechstronnie przeanalizowane przez połączone komisje.

22 Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 362 Komisji Spraw Wewnętrznych i Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, s. 1-2.

23 Tamże, s. 2.

Wyrazem poparcia dla polityki surowego traktowania sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” miały być przekazane Sejmowi uwagi „najszerzej opinii społecznej odnośnie do kierunku i sposobu dalszej ochrony porządku publicznego i wzmacniania dyscypliny społecznej obywateli naszego kraju”²⁴. W oparciu o uwagi poczynione w trakcie dyskusji społecznej oraz propozycje zmian zgłoszonych przez zainteresowane komisje sejmowe dokonano gruntownej analizy poszczególnych artykułów projektu z 1970 r. Jej efektem było wprowadzenie do projektu rządowego ogółem 95 poprawek²⁵, przy czym wszystkie z nich zyskały aprobatę połączonych komisji. Po szczegółowym omówieniu wprowadzonych do projektu z 1970 r. poprawek poseł Dąbek odniósł się do podstawowych założeń prac kodyfikacyjnych w dziedzinie materialnego prawa wykroczeń. Najwięcej uwagi poświęcił rozwiązaniom uwzględniającym przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze okresu powojennego. Twierdził, iż w wyniku tych przemian niektóre wykroczenia utraciły swoje znaczenie społeczne, natomiast inne zaczęły w coraz większym stopniu przeszkadzać obywatelom w spokojnej pracy i wypoczynku. Proces migracji ludności wiejskiej do powstających ośrodków przemysłowych i związana z nim zmiana warunków życia przekładały się na systematyczny wzrost liczby wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”. Natomiast konsekwencją szybkiego tempa rozwoju motoryzacji była rosnąca nieproporcjonalnie szybko liczba wykroczeń drogowych, w tym szczególnie groźnych w skutkach przypadków prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu. Celem skutecznego zwalczania tych powszechnie występujących wykroczeń do przyszłej kodyfikacji wprowadzono rozwiązania odpowiadające realiom rozpoczynającej się dekady lat siedemdziesiątych. Oprócz występowania negatywnych zjawisk społecznych twórcy projektu uwzględnili fakt wzrostu poziomu świadomości prawnej i dyscypliny społecznej obywateli, przejawiający się w ogólnym spadku liczby spraw rozpatrywanych przez kolegia²⁶.

Według posła Dąbka proces stopniowego ograniczania represyjności orzecznictwa k-a przybrał na sile wraz wejściem w życie ustawy o przekazaniu, gdyż jej rozwiązania sprzyjały coraz śmielszemu sięganiu po środki oddziaływania pozakarnego²⁷. Jednocześnie podkreślał, iż prawidłowa realizacja założeń nowej polityki karnej w dziedzinie wykroczeń wymagała coraz szerszego udziału społeczeństwa

24 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 3.

25 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 20 maja 1971 r., łam 7-9.

26 O ile w drugiej połowie lat pięćdziesiątych do kolegiów trafiało w przeciągu roku około miliona spraw, to począwszy od 1961 r., liczba spraw utrzymywała się na stałym poziomie ok. 500 tysięcy. U schyłku dekady lat sześćdziesiątych nieznacznie przekraczała poziom 400 tysięcy spraw. W 1968 r. kolegia k-a ukarały 427.777 osób. Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 152..., s. 3.

27 W pierwszym roku obowiązywania ustawy kolegia przekazały 541 spraw do zakładów pracy celem zastosowania środków oddziaływania społecznego i w 3498 przypadkach zastosowały środki wychowawcze wobec sprawców wykroczeń. W 1968 r. roku liczba spraw przekazanych wzrosła do 830, natomiast w 9924 przypadkach kolegia ograniczyły się do zastosowania środków oddziaływania wychowawczego. Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 152..., s. 3.

w walce z naruszeniami porządku publicznego. Pobudzeniu aktywności społecznej służyć miało traktowanie przez projekt ustawy Kodeks wykroczeń w kategoriach obrony koniecznej wszelkich interwencji obywateli podjętych w celu przywrócenia spokoju i porządku publicznego. Tym samym przyszła kodyfikacja „podnosiła interweniującego obywatela do rangi pomocnika organów państwowych w realizacji zadań służących ochronie ładu i porządku publicznego”²⁸. Poczyniona uwaga nasywa skojarzenia związane z udziałem „aktywu robotniczego” w tłumieniu protestów studenckich podczas wydarzeń marca 1968 r., co przypuszczalnie stanowiło inspirację dla wprowadzenia omawianego rozwiązania.

Po wystąpieniach posłów sprawozdawców referujących projekty pozostałych dwóch ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń odbyła się dyskusja sejmowa z udziałem 17 posłów. Zdecydowana większość mówców z uznaniem odniosła się do społeczno-politycznych założeń przyszłej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, podkreślając zarazem znaczenie zawartych w niej rozwiązań dla prowadzenia przez kolegia elastycznej polityki karnej. W przemówieniach nie mogło zabraknąć odwołania się do przebiegu społecznej debaty nad projektem z 1970 r., która miała wykazać pełne poparcie dla koncepcji surowego traktowania sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym. Już w inauguracyjnym debacie sejmową przemówieniu posła Kapczyńskiego (PZPR) znalazła się informacja o 91 spotkaniach zorganizowanych przez warszawski Wojewódzki Zespół Poselski. Podczas spotkań z udziałem ponad 7 tysięcy osób koncentrowano się wokół istotnej dla mieszkańców stolicy problematyki zwalczania wykroczeń godzących w bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz ukrócenia widocznego na warszawskich ulicach procederu żebractwa. Wskazując na nieskuteczność dotychczas podejmowanych inicjatyw, poseł Kapczyński pozytywnie ocenił zamieszczenie w projekcie kodeksu wykroczeń rozwiązań penalizujących zawodowe uprawianie żebractwa przez osoby prowadzące „pasożytniczy tryb życia”²⁹.

Posłowie reprezentujący ZSL z uznaniem odnieśli się do faktu zamieszczenia w części szczególnej projektu rozwiązań wychodzących naprzeciw aktualnym problemom trapiącym ludność wiejską. Z punktu widzenia mieszkańców wsi szczególne znaczenie miało posiadanie wprowadzenie karalności uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych oraz naruszeń przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej, gdyż te rodzaje wykroczeń powszechnie występowały w stosunkach wiejskich³⁰. Pozytywnie oceniono przepisy zmierzające do zwiększenia ochrony prawnej nad zadrzewieniem, która z uwagi na wartości gospodarcze i biologiczne lasów nabie-

28 Art. 15 § 2 projektu ustawy Kodeks wykroczeń stanowił: „Działła w obronie koniecznej w szczególności ten, kto występuje w celu przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, chociażby to nie wynikało z obowiązku służbowego”. Nowe ustawy o wykroczeniach – narządziem..., s. 4-6.

29 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdania stenograficzne z 14 posiedzenia..., łam. 30-31.

30 Tamże, łam. 40.

rała coraz większego znaczenia. Za społecznie pożądane uznano wprowadzenie karalności zaniedbań skutkujących narażeniem na niebezpieczeństwo osoby małoletniej, twierdząc, iż przyjęte rozwiązania wzmacniały poczucie odpowiedzialności rodziców i opiekunów³¹.

Z towarzyszącego debacie poselskiej pochwalnego tonu wyłamał się reprezentujący środowisko katolików świeckich poseł Stomma. W imieniu klubu poselskiego „Znak” zaprotestował przeciwko zamieszczeniu w przyszłym kodeksie kontrowersyjnego przepisu pochodzącej z 1962 r. ustawy o zgromadzeniach. Przepis ten penalizował użyczenie bez wymaganego zezwolenia budynków kościelnych celem organizowania zgromadzeń niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem kultu religijnego. Zdaniem Stommy dalsze obowiązywanie tego przepisu stało w sprzeczności z prowadzoną po soborze watykańskim polityką szerokiego otwarcia Kościoła na środowiska katolików świeckich. Wskutek zwiększającego się zaangażowania wiernych w życie Kościoła dotychczasowe formy wykonywania kultu religijnego ulegały ewolucji, gdyż nie odpowiadały dynamice rozwoju życiowego. Były stopniowo wypierane przez nowe formy działalności duszpasterskiej, których nie można było w sztywny sposób klasyfikować jako służących wykonywaniu kultu religijnego³².

Poseł Stomma wskazał na fakt wprowadzenia kwestionowanego rozwiązania przez ustawę uchwaloną w okresie największego nasilenia konfrontacji na linii państwo – Kościół, która wpisywała się w klimat antykościelnej polityki władz gomułkowskich początku lat sześćdziesiątych. Objęcie po wydarzeniach grudnia 1970 r. steru rządów przez bardziej liberalnego od Gomułki E. Gierka stwarzało nadzieję na normalizację stosunków pomiędzy państwem a Kościołem, stąd poseł Stomma podkreślał brak racji bytu dla dalszego obowiązywania restrykcyjnych rozwiązań ustawy o zgromadzeniach. Przytaczał przykłady nadużywania tego przepisu przez kolegia celem ukarania grupy młodych ludzi³³, którzy podczas wyjazdu wakacyjnego w góry „wieczorami śpiewali pieśni religijne i dyskutowali problemy”³⁴.

Stomma wskazywał także na wielokrotnie wysuwane przez Episkopat Polski oraz środowiska katolików świeckich postulaty uchylenia regulacji wprowadzonych

31 Zapiski sejmowe..., s. 2.

32 S. Stomma, Represja karna a świadomość społeczna, „Tygodnik Powszechny” 1971, nr 23, s. 3.

33 Realizując instrukcję Wydziału Administracyjnego KC PZPR z 19 maja 1961 r., która zalecała stawianie przez kolegiami „organizatorów wszelkich form nielegalnej akcji letniej duchowieństwa”, w kategoriach nielegalnego zgromadzenia traktowano „wszelkie pogadanki i dyskusje z młodzieżą, a zwłaszcza odprawianie mszy polowych w trakcie wyjazdów z młodzieżą”. Pismo podsekretarza stanu w Urzędzie do Spraw Wyznań dr Aleksandra Skarzyńskiego do Dyrektora Biura Skarg i Listów Urzędu Rady Ministrów Towarzysza Józefa Pietrusińskiego z 13 sierpnia 1971 r. AAN UdSW 125/576, s. 25.

34 W uzasadnieniu orzeczenia o ukaraniu kolegium powiatowe w Zielonej Górze, skąd pochodzili młodzi ludzie, podało, iż prowadzili oni „dyskusję na tematy religijne i uczyli się pieśni religijnych, co stanowi wykroczenie z art. 8 ustawy o zgromadzeniach”. Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia..., łam 48.

w 1962 r. z myślą o ograniczeniu zakresu działalności duszpasterskiej Kościoła. Postulaty te zostały przedłożone za jego pośrednictwem połączonym komisjom, lecz nie zostały przez nie uwzględnione. Uzasadniając przyjęte stanowisko operowano pokretnym argumentem o sprzeczności zgłoszonej poprawki z obowiązującą ustawą o zgromadzeniach, która nakładała na kościoły i związki wyznaniowe obowiązek uzyskania zezwolenia na odbycie zgromadzeń niesłużących wykonywaniu kultu religijnego³⁵. Odbierając taką postawę jako wyraz kontynuacji represyjnego kursu polityki antykościelnej, posłowie zrzeszeni w kole poselskim „Znak” postanowili wyrazić swoją dezaprobatę wobec postawy władz. Ich protest polegał na wstrzymaniu się od głosowania nad projektem ustawy Kodeks wykroczeń, przy jednoczesnym poparciu pozostałych dwóch ustaw składających się na kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń. Ostatecznie Sejm przyjął rządowy projekt ustawy Kodeks wykroczeń wraz z poprawkami zgłoszonymi przez połączone komisje przy pięciu wstrzymujących się głosach³⁶, co stanowiło wyjątek od powszechnie praktykowanej jeszcze w okresie gomułkowskim zasady jednomyślności głosowania. Wstrzymując się od głosu, nieliczni posłowie katoliccy sprzeciwili się narzuconej przez czynniki oficjalne jednostronnie pozytywnej ocenie kodyfikacji materialnego wykroczeń.

Wobec z góry narzuconego przez czynniki oficjalne kierunku dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r. wysuwane przez jej uczestników uwagi krytyczne nie przyczyniły się do zmiany represyjnego oblicza przyszłej kodyfikacji na etapie prac sejmowych. Spośród wprowadzonych przez połączone komisje poprawek o charakterze merytorycznym największe znaczenie posiadało nadanie projektowi ustawy tytułu „Kodeks wykroczeń”. Nowy tytuł nie tylko wzmacniał znaczenie przyszłej kodyfikacji w systemie prawa Polski Ludowej, lecz także podkreślał samodzielny charakter prawa wykroczeń jako dziedziny szeroko pojmowanego prawa karnego. Wprowadzenie nowych stanów faktycznych wykroczeń, zwłaszcza tych przeciwko zdrowiu, przyczyniło się do lepszego przystosowania części szczególnej do aktualnych uwarunkowań społecznych oraz cechującego dekadę lat siedemdziesiątych postępu technicznego. W wyniku poprawek przyjętych na etapie prac sejmowych uchwalony 20 maja 1971 r. kw. stał na wyższym poziomie techniki legislacyjnej niż poddany pod społeczną dyskusję projekt z 1970 r.

35 Twierdzono, iż wprowadzając odpowiedzialność za użytkowanie budynków kościelnych na cele takich zgromadzeń, „kodeks wykroczeń wyciąga konsekwencje prawno-karne z postanowień ustawy o zgromadzeniach”. A. Postan, Pięć ustaw..., s. 4.

36 Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia..., łam 90-91.

ZAKOŃCZENIE

Prowadzone w okresie gomułkowskim prace kodyfikacyjne w obszarze prawa wykroczeń przyniosły efekt w postaci uchwalenia ustaw regulujących problematykę prawa materialnego, procesowego i ustroju organów orzekających. W zgodnej opinii przedstawicieli nauki kodyfikacja z 1971 r. nie stanowiła zasadniczego przełomu w zapoczątkowanym uchwaleniem u.k.a. procesie rozwoju prawa wykroczeń Polski Ludowej, gdyż dokonane przez nią zmiany miały „raczej charakter porządkujący i korygujący”¹. Sformułowaną przez J. Skupińskiego tezę należy uznać za słuszną w odniesieniu do kodyfikacji przepisów procesowych i ustrojowych. Podstawowym założeniem prac kodyfikacyjnych w zakresie procedury k-a było ujednolicenie przepisów procesowych w drodze rozciągnięcia rozwiązań u.k.a. na orzecznictwo organów administracji specjalnej². Założenie to zostało w pełni zrealizowane przez kpsw., podczas gdy ustawa ustrojowa wprowadziła jednolitą strukturę organów orzekających³.

Należy jednak podać w wątpliwość bezkrytyczne posługiwanie się powyższą tezą dla oceny efektów prac nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń. Wprawdzie kw. nie stanowił zasadniczego przełomu, lecz wprowadzał szereg istotnych zmian do ukształtowanego przez u.k.a. i p.o.w. modelu materialnego prawa wykroczeń⁴. Nawet fakt przejścia przez kw. szeregu rozwiązań ustawy o przekazaniu nie upoważnia do formułowania opinii o „korygującym i porządkującym” charakterze kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń. Ustawa o przekazaniu stanowiła bowiem punkt wyjścia wznowionych w 1967 r. prac kodyfikacyjnych, podczas których przewidziane w tej ustawie nowatorskie rozwiązania uległy dalszemu pogłębieniu i twórczej modyfikacji. Druga faza prac kodyfikacyjnych przebiegała pod znakiem stopniowej recepcji na grunt prawa wykroczeń kolejnych instytucji prawa karnego. Stworzony w wyniku tych prac kodeks wieńczył proces kształtowania się

1 J. Skupiński, *Model polskiego...*, s. 211. Do postawionej przez niego tezy nawiązuje m.in. T. Bojarski, *Ewolucja polskiego prawa wykroczeń*, w: *Rozwój polskiego...*, s. 18.

2 J. Stembrowicz, *Kolegia – sądy społeczne*, PiŻ 1961, nr 9, s. 1.

3 Obok funkcjonujących od kwietnia 1952 r. kolegiów przy prezydiach rad narodowych utworzono kolegia przy urzędach morskich i urzędach górniczych. J. Lewiński, *Ustrój kolegiów do spraw wykroczeń*, „Służba MO” 1971, nr 2, s. 205-206.

4 Z. Sienkiewicz, *Uwagi o systemie kar zasadniczych*, ZW 1988, nr 1, s. 32.

modelu polskiego prawa o wykroczeniach, który przebiegał pod znakiem ścierania się tendencji represyjnych z socjalistyczną ideą oddziaływania wychowawczego wobec sprawców wykroczeń⁵.

Idea ta legła u podstaw przeprowadzonej w grudniu 1951 r. reformy materialnego prawa wykroczeń, lecz zupełnie nie zdała egzaminu w praktyce orzecznictwa. Pozbawione możliwości stosowania kary aresztu kolegia często były bezsilne wobec sprawców społecznie niebezpiecznych wykroczeń o charakterze chuligańskim lub popełnionych z związku z nadużywaniem alkoholu. Warunki dla surowego karania sprawców wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich” stworzyła dopiero przeprowadzona w grudniu 1958 r. gruntowna nowelizacja u.k.a. Wprowadzone przez nią zmiany skutkowały odwróceniem dotychczasowych proporcji, gdyż kosztem zmniejszenia roli pierwiastka wychowawczego znacznemu wzmocnieniu uległy tendencje represyjne. Wobec przywrócenia aresztu zasadniczego i zastępczej kary aresztu katalog kar zasadniczych zyskał zdecydowanie bardziej penalne zabarwienie⁶. Podejmowane w latach pięćdziesiątych próby stworzenia modelu prawa wykroczeń, który w sposób zrównoważony uwzględniałby zarówno pierwiastek represyjny, jak też ideę wychowawczego oddziaływania wobec sprawców wykroczeń, zakończyły się niepowodzeniem. Z problemem znalezienia właściwych proporcji pomiędzy tymi dwiema przeciwstawnymi tendencjami poradzili sobie dopiero twórcy kodyfikacji z 1971 r.

Według prezentowanej przez czynniki oficjalne koncepcji prace kodyfikacyjne w obszarze prawa wykroczeń stanowiły część składową operacji porządkowania systemu prawa administracyjnego. Władze gomułkowskie stały na gruncie stworzonej w apogeum polskiego stalinizmu „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń ze wszelkimi wynikającymi z tego podejścia konsekwencjami. Najważniejsza z nich dotyczyła sfery ustrojowej i wyrażała się w praktycznym podporządkowaniu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia resortowi spraw wewnętrznych. Ścisłe powiązanie orzecznictwa kolegiów z aktualnymi zadaniami aparatu administracji państwowej znalazło swój wyraz w zastąpieniu terminu „prawo wykroczeń” określeniem „prawo k-a”⁷. Miało ono pełnić służebną rolę wobec działalności administracji państwowej, stanowiąc podstawę wymierzania kar względem tych, którzy naruszają przepisy wydane w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego. Nawiazując do obowiązujących za wschodnią granicą teorii naukowych, wykroczenia postrzegano jako czyny godzące w określone przepisami sfery działalności administracyjnej państwa⁸.

5 Z. Kocel-Krekora, *Kierunki rozwoju polskiego prawa wykroczeń*, ZW 1987, nr 3, s. 11.

6 A. Gubiński, *Prawo wykroczeń...*, s. 24.

7 T. Grzegorzczak, A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1995, s. 19.

8 Jeszcze na początku dekady lat sześćdziesiątych teoria ta miała zwolenników wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Świadczy o tym wypowiedź docent O. Bujkowej z Katedry Prawa Administracyjnego

Zwolennikiem „administracyjnej” koncepcji prawa wykroczeń był resort spraw wewnętrznych, którego przedstawiciele oraz reprezentanci praktyki orzecznictwa k-a przeważali w składzie Komisji I. Nieoczekiwanie duży wpływ na kształt podstawowych założeń przyszłej kodyfikacji wywarli uczestniczący w jej pracach teoretycy prawa karnego – J. Sawicki i M. Siewierski. Ich autorytet przekonał większość członków Komisji I do opowiedzenia się za koncepcją prawa wykroczeń jako części składowej obszaru prawa karnego. Świadczy o tym zamieszczenie w uzasadnieniu projektu z 1961 r. stwierdzenia, iż „prawo o wykroczeniach jest odrębnym działem prawa karnego traktującym o czynach społecznie niebezpiecznych, które nie są przestępstwami, lecz których popełnienie jest karalne”⁹. Przyjęte przez twórców projektu założenie całkowitego oderwania przyszłej kodyfikacji od części ogólnej kk. zapoczątkowało proces wyodrębnienia prawa wykroczeń w odrębną dziedzinę szeroko pojmowanego prawa karnego.

Podkreśleniu samodzielności części ogólnej projektu z 1961 r. służyło zamieszczenie w niej szeregu instytucji prawa karnego, które zostały zmodyfikowane w sposób uwzględniający specyfikę wykroczeń jako odrębnej od przestępstw kategorii czynów karalnych. O ile konstrukcja części ogólnej projektu została pozytywnie oceniona przez przedstawicieli nauki prawa karnego, to ze sprzeciwem większości z nich spotkała się koncepcja radykalnego odgraniczenia wykroczeń od przestępstw przy pomocy kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu. W starciu z reprezentującym stanowisko Komisji I L. Lernellem teoretycy prawa karnego, wsparci przez administratywistę E. Iserzona, opowiedzieli się za traktowaniem kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa jako cechy wspólnej wykroczeń i przestępstw. Wychodząc z założenia o występowaniu pomiędzy przestępstwami a wykroczeniami wyłącznie różnicy ilościowej, sformułowali postulat rozgraniczenia tych dwóch kategorii czynów karalnych przy pomocy kryterium wysokości zagrożenia karnego.

Podczas publicznej dyskusji nad projektem z 1961 r. kwestionowano „celowość szybkiego opracowania projektu prawa o wykroczeniach i wyjścia z nim przed uchwaleniem nowego kodeksu karnego”¹⁰. Oznaczało to podważenie przyjętej przez czynniki oficjalne koncepcji stworzenia kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń w ramach prac nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego. Krytyka ze strony uczestników dyskusji publicznej nie wpłynęła na zmianę posta-

UW, która zabierając głos w dyskusji nad opublikowanym w 1961 r. projektem prawa o orzecznictwie k-a zdecydowanie opowiedziała się za dalszym obowiązywaniem terminu „prawo k-a”. Jej zdaniem określenie to odpowiadało istocie prawa wykroczeń, którego praktyczne stosowanie służyło ochronie organizatorskich zadań aparatu administracyjnego w drodze wymierzania kar administracyjnych. Kary orzekane wobec sprawców wykroczeń traktowała w kategoriach środków przymusu administracyjnego. O. Bujkova, Uwagi do projektu przepisów karno-administracyjnych, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1961, nr 9, s. 30.

9 Prawo..., Warszawa 1961, s. 44.

10 Notatka przedstawiająca różnice..., AAN Min. Spr. 1967, s. 66.

wy kierującego pracami kodyfikacyjnymi MSW, wskutek czego kolejny projekt zawierał zakwestionowane rozwiązania w nieznacznie tylko zmodyfikowanej postaci. Wprawdzie projekt z 1962 r. traktował prawo wykroczeń jako samodzielny dział prawa karnego, lecz zarazem stał na gruncie koncepcji wyznaczającej prawu wykroczeń służebną rolę wobec działalności administracyjnej państwa. Główną funkcją prawa wykroczeń być ochrona karna dziedzin poddanych pieczy organów administracji, stąd orzekane w przypadku naruszeń jego przepisów sankcje przybierały postać kar administracyjnych¹¹.

Na dalszych losach prawa wykroczeń Polski Ludowej zaważyła podjęta przez władze partyjne w połowie 1963 r. decyzja o odrzuceniu krytycznie ocenionego przez uczestników publicznej dyskusji projektu kodeksu karnego. Krytyce tej towarzyszyły żądania przestrzegania zasady kompleksowości prac kodyfikacyjnych w obszarze szeroko pojmowanego prawa karnego. Do postulatów tych nawiązywały władze partyjne celem uzasadnienia decyzji o wstrzymaniu wszelkich prac kodyfikacyjnych do czasu opracowania założeń przyszłego kodeksu karnego. Miał on stanowić punkt odniesienia dla pozostałych aktów prawnych z zakresu szeroko pojmowanego prawa karnego. Oznaczało to upadek popieranej przez MSW i przedstawicieli praktyki orzecznictwa k-a koncepcji jak najszybszego wprowadzenia w życie gotowego projektu prawa o wykroczeniach. Z punktu widzenia potrzeb praktyki zawieszenie na okres kilku lat prac kodyfikacyjnych należy ocenić negatywnie, lecz dla procesu kształtowania się podstawowych założeń teoretycznych polskiego prawa wykroczeń podjęta przez władze gomułkowskie decyzja posiadała kluczowe znaczenie. W sposób definitywny przesądzała o powrocie prawa wykroczeń do obszaru prawa karnego, skutkiem czego był upadek dosyć silnie reprezentowanej jeszcze na początku lat sześćdziesiątych koncepcji prawa wykroczeń jako gałęzi prawa administracyjnego. Z kolei przyjęcie za punkt odniesienia podstawowych założeń projektu nowego kodeksu karnego oznaczało prowadzenie dalszych prac kodyfikacyjnych w oparciu o założenie ścisłej harmonizacji prawa wykroczeń z prawem karnym.

Realizacja tego założenia nastąpiła na gruncie ustawy o przekazaniu, która determinowała kształt rozwiązań przyjętych w stanowiącym efekt finalny drugiej fazy prac kodyfikacyjnych kw.¹². Wyrażona w ustawie o przekazaniu tendencja do „kryminalizacji” prawa wykroczeń znalazła swój wyraz w procesie stopniowego wprowadzenia elementów prawnokarnych. Wypierały one rozwiązania stworzone z myślą o wykroczeniach jako czynach godzących w spokój i porządek publiczny oraz zakłócających organizatorskie poczynania administracji¹³. Leżąca u podstaw opera-

11 Prawo..., Warszawa 1962, s. 172.

12 Z. Kocel-Krekora, Kierunki rozwoju..., s. 11.

13 M. Olszewski, Stopień społecznego niebezpieczeństwa jako podstawa rozgraniczenia przestępstw i wykroczeń, PiP 1988, nr 4, s. 58.

cji przekazania idea „przepoławiania” czynów kryminalnych na przestępstwa i wykroczenia w zależności od wartości przedmiotu lub wysokości szkody prowadziła do dalszego zacierania się różnic pomiędzy tymi dwiema kategoriami czynów karalnych. Tożsamość rodzajowa występów i wykroczeń przekazanych pociągała za sobą potrzebę wzbogacenia regulacji prawnomaterialnych obowiązującej u.k.a. przepisami materialnymi i procesowymi typowymi dla prawa karnego. Recypowane instytucje części ogólnej prawa karnego miały zastosowanie nie tylko do wykroczeń przekazanych, gdyż z nich dotyczyła całego obszaru materialnego prawa wykroczeń¹⁴.

Podczas drugiej fazy prac kodyfikacyjnych wyrażone w ustawie o przekazaniu tendencje uległy dalszemu pogłębieniu, wskutek czego kodyfikacja z 1971 r. pod względem treści i kształtu zewnętrznego ostatecznie uplasowała prawo wykroczeń w obszarze prawa karnego. Powszechną aprobatę zyskał pogląd, w myśl którego prawo wykroczeń pełniło podobne funkcje jak prawo karne, lecz przedmiotem jego zainteresowania były czyny o nieco niższym stopniu społecznej szkodliwości niż przestępstwa¹⁵. Zatarciu uległy silnie eksponowane jeszcze na początku lat sześćdziesiątych różnice pomiędzy przestępstwem a wykroczeniem, gdyż to ostatnie definitywnie przestało być traktowane w kategoriach deliktu prawa administracyjnego¹⁶.

Do zbliżenia tych dwóch kategorii czynów karalnych przyczyniła się przyjęta przez zdecydowaną większość teoretyków koncepcja materialnej jednorodności wykroczeń i przestępstw¹⁷. Nauka prawa niemal jednomyślnie uznała, iż pomiędzy przestępstwami i wykroczeniami występuje różnica jedynie o charakterze ilościowym, sprowadzająca się do stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu¹⁸. W nawiązaniu do stanowiska doktryny twórcy kodyfikacji z 1971 r. przyjęli mieszaną definicję wykroczenia, pozostającą w ścisłym związku z funkcjonującym na gruncie prawa karnego określeniem przestępstwa. Towarzyszący kryterium materialnemu element formalny, jakim była wysokość ustawowego zagrożenia, w sposób niebudzący wątpliwości umożliwiał ustalenie czy dany czyn zabroniony stanowi wykro-

14 M. Szewczyk, Problematyka nieletnich w ustawie o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Palestra” 1968, nr 9, s. 39-40.

15 H. Rot, Problemy kodyfikacji prawa w PRL, Wrocław 1978, s. 108-109.

16 F. Longschamps, Problemy pogranicza prawa administracyjnego, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 12.

17 Gorącym zwolennikiem tej koncepcji był A. Gubiński, który w wydanym w 1967 r. podręczniku akademickim jako pierwszy podjął próbę teoretycznej analizy systemu prawa wykroczeń Polski Ludowej. Wychodząc z założenia, iż wykroczenie i przestępstwo są zjawiskami rodzajowo jednakowymi, aczkolwiek różniącymi się ciężarem ujemnego ładunku, Gubiński podkreślał, iż „prawo karno-administracyjne wchodzi w szeroki system przepisów karno-materialnych, którego głównym ogniwem jest prawo sądowe. Społeczne niebezpieczeństwo jest wspólne zarówno czynom stanowiącym zbrodnie i występkę, jak i wykroczeniom”, Prawo karno-administracyjne, Warszawa 1967, s. 5 i 48.

18 Odmienne stanowisko prezentował jedynie A. Marek, którego zdaniem różnica w stopniu społecznego niebezpieczeństwa przestępstw i wykroczeń ma charakter jakościowy, ale pozostał osamotniony w swoich poglądach. A. Marek, Materialna definicja wykroczenia, „Zeszyty Naukowe UMK. Prawo” 1971, t. X, s. 106.

czenie. Wyraźne stanowisko twórców kodeksu w kwestii formalnego odgraniczenia przestępstw sensu stricto od wykroczeń oznaczało definitywne zakończenie sporu dotyczącego dwupodziału lub trójpodziału przestępstw w polskim systemie prawa karnego¹⁹.

Konsekwencją przyjęcia założenia o tożsamości rodzajowej wykroczeń i przestępstw było nie tylko ustanowienie zbliżonych zasad odpowiedzialności, lecz także przyjęcie takich samych dyrektyw wymiaru kary²⁰. Podkreślając tę tożsamość kryterium stopnia społecznego niebezpieczeństwa posłużyło jako uzasadnienie teoretyczne dla kontynuowania procesu dekryminalizacji w wariacie zwanym kontrawencjonalizacją. Kodyfikacja z 1971 r. nie tylko utrzymała stan prawny stworzony ustawą o przekazaniu, lecz poszła znacznie dalej, przejmując kolejną poważną grupę występków do grupy wykroczeń. Skutkiem tego procesu była zasadnicza zmiana oblicza polskiego materialnego prawa wykroczeń, które obok tradycyjnych wykroczeń o charakterze porządkowym zawierało także czyny o charakterze kryminalnym. Powstałe z przekształcenia dotychczasowych występków czyny wyróżniał stosunkowo wysoki jak na wykroczenia stopień społecznego niebezpieczeństwa²¹.

Przyjęte rozwiązanie stanowiło cechę charakterystyczną polskiego systemu prawa wykroczeń w stosunku do regulacji obowiązujących w innych krajach bloku socjalistycznego. Prawo wykroczeń europejskich państw socjalistycznych obejmowało w zasadzie tradycyjne naruszenia prawa o charakterze przeciwporządkowym. Czyny o charakterze zbliżonym do polskich wykroczeń przekazanych występowały jedynie na gruncie szeroko pojmowanego prawa karnego Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Czechosłowacji. Specyficzny charakter posiadały zwłaszcza niemieckie *Verfehlungen*, którym z racji zamieszczenie w kodeksie karnym przypisywano charakter wykroczeń kryminalnych²². W przeciwieństwie do podległych wyłącznej właściwości organów administracji wykroczeń porządkowych²³ sprawcy tzw. przewinień ponosili odpowiedzialność przed sądami społecznymi według zasad określonych w części ogólnej kodeksu karnego²⁴. Z kolei czechosłowackie

19 T. Florek, A. Zoll, Z problematyki pogranicza przestępstw i wykroczeń, NP 1974, nr 3, s. 263.

20 H. Popławski, Problemy granic przestępstwa i wykroczenia, NP 1973, nr 9, s. 1294.

21 J. Skupiński, Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4, s. 5.

22 W tłumaczeniu na język polski tzw. przewinienia stanowiły odrębną od przestępstw kategorię czynów karalnych. Według zawartej w kodeksie karnym NRD definicji były „naruszeniami prawnie chronionych interesów społecznych lub obywateli, o nieznacznych jednak skutkach czynu i nieznacznej winie sprawcy”. Kategoria *Verfehlungen* obejmowała cztery stypizowane w kodeksie karnym NRD stany faktyczne: naruszenie miru domowego, obrazę i zniesławienie, wykroczenie na szkodę własności socjalistycznej oraz wykroczenie na szkodę własności osobistej lub prywatnej. J. Skupiński, Prawo o wykroczeniach w europejskich państwach socjalistycznych, t. II – Niemiecka Republika Demokratyczna, Warszawa 1977, s. 8-10.

23 W. Surkau (red.), Verhütung und Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten, Berlin 1978, s. 19-20.

24 Szerzej na ten temat, M. Łysko, Społeczne organy wymiaru sprawiedliwości w Niemieckiej Republice Demokratycznej, w: O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia oferowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestelecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Białystok – Katowice 2010, Księga 2, s. 584-585.

preciny nie były kodeksową odmianą przestępstwa, lecz funkcjonującą w ramach systemu prawa karnego *sensu largo* odrębną kategorią czynów karalnych²⁵. Od tradycyjnych wykroczeń odróżniał je znaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa, natomiast jako kryterium odgraniczające *preciny* od przestępstw czechosłowacki ustawodawca przyjął wartość przedmiotu czynu bądź okoliczności jego popełnienia²⁶. Pod tym względem *preciny* były zbliżone do polskich wykroczeń przekazanych, lecz w przeciwieństwie do nich były rozpatrywane przez sądy na podstawie przepisów kodeksu karnego²⁷.

Na tle sąsiednich krajów polski system prawa wykroczeń cechowała jednolitość, którą udało się zachować pomimo wprowadzenia do niego dużej liczby czynów o charakterze kryminalnym powstałych z przekształcenia dotychczasowych występków. Jak słusznie zauważył L. Falandysz, w wyniku prac kodyfikacyjnych polskie prawo wykroczeń „przestało być zbiorem tradycyjnych, subsydiarnych przepisów o naruszeniach porządkowych” i zyskało zupełnie nowe oblicze²⁸. Charakter części szczególnej kw. determinowały przede wszystkim wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji oraz powstałe z przekształcenia dotychczasowych występków wykroczenia przeciwko mieniu i interesom konsumentów. Uwzględniając potrzeby wynikające z rozwoju życia społecznego, kodyfikacja z 1971 r. chroniła nieporównywalnie szerszy zakres dóbr niż nawiązujące do tradycyjnych funkcji prawa wykroczeń p.o.w. Przepisy części szczególnej kw. odnosiły się do wielu dziedzin prawa, a wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej wiązały się nawet ze sferą etyki.

Nowe oblicze polskiego prawa wykroczeń znalazło swój wyraz w przyjętej przez ustawodawcę terminologii, która definitywnie zrywała z określeniem „prawo k-a”. Odejście od dotychczasowej nomenklatury miało miejsce również na gruncie pozostałych ustaw tworzących kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej. W wyniku uchwalenia kpsw. utracił rację bytu termin „orzecznictwo k-a”²⁹, zaś ustawa ustrojowa przekształciła kolegia k-a w kolegia do spraw wykroczeń³⁰. Zmiana terminologii stanowiła konsekwencję oficjalnego powrotu prawa wykroczeń do obszaru prawa karnego, a zarazem potwierdzenie słuszności stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli nauki prawa karnego przez cały czas trwania prac kodyfikacyjnych.

25 *Preciny* zostały wprowadzone ustawą z dnia 18 grudnia 1969 r. (Zakon c 150/1969 Sb. o precinech). W. Radecki, Odpowiedzialność za wykroczenia w systemie środków reakcji na czyny społecznie niebezpieczne, w: „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego. Problemy Prawa Karnego” 1988, nr 14, s. 105.

26 M. Horak, O. Lorenc, Zakon o precinech. Komentarz, Praha 1975, s. 21.

27 W. Radecki, Odpowiedzialność za wykroczenia..., s. 106.

28 L. Falandysz, Wykroczenia przeciwko porządkowi..., s. 708.

29 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Projekt, Warszawa 1970, s. 67.

30 J. Lewiński, Kolegia – organ quasi sądowy, PiŻ 1970, nr 15, s. 4.

Pomimo merytorycznej jednolitości szeregu instytucji kw. i kk. z 1969 r. pomiędzy tymi dwoma kodeksami występowały także różnice³¹. Były one na tyle poważne, iż w zgodnej opinii przedstawicieli nauki nadawały prawu wykroczeń charakter samodzielnej gałęzi szeroko pojmowanego prawa karnego. Jej istotę trafnie określił jeden z twórców kodyfikacji, J. Bafia, którego zdaniem „nowe prawo o wykroczeniach spełnia funkcje te same co prawo karne w ogóle, ale odnosi je do czynów o nieco niższym stopniu społecznego niebezpieczeństwa niż przestępstwo w postaci występku”³².

Kształt stworzonego w wyniku prac kodyfikacyjnych modelu prawa wykroczeń w dużej mierze determinowała koncepcja polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności. W myśl tej zasady surowa represja karna miała ograniczać się do przypadków, gdy czyn cechował wysoki stopień szkodliwości społecznej, a jego popełnieniu towarzyszyły zła wola i demoralizacja sprawcy. Natomiast względem sprawców wykroczeń o mniejszym ciężarze gatunkowym przewidziano łagodzenie represji, a nawet odstąpienie od niej na rzecz zastosowania pozakarnych środków wychowawczych. Zakładano, iż stworzony w wyniku prac kodyfikacyjnych system cechować będzie wyraźna przewaga „środków przekonywania i oddziaływania społecznego nad środkami karania w ścisłym tego słowa znaczeniu”³³.

Wprawdzie koncepcja polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności legła u podstaw wznowionych w 1967 r. prac kodyfikacyjnych, lecz próby jej realizacji miały miejsce już na gruncie pochodzących z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych projektów. Projekt z 1961 r. przewidywał instytucje zawieszenia kary aresztu zasadniczego oraz odstąpienia od wymierzenia kary, których walory profilaktyczne i wychowawcze miały stanowić przeciwwagę dla nastawionej wyłącznie na osiągnięcie celów ogólnoprewencyjnych dotychczasowej polityki karania. Z myślą o złagodzeniu typowo represyjnego oblicza kar orzekanych przez kolegia na mocy znowelizowanej u.k.a. w katalogu kar zasadniczych projektu z 1961 r. zamieszczono wyrażającą moralne potępienie sprawcy naganę publiczną. Jednakże kodyfikatorzy materialnego prawa wykroczeń przyjęli błędne w polskich realiach założenie, iż towarzyszący naganie publicznej wymóg podania faktu ukarania do wiadomości publicznej wyrządzi sprawcy większą dolegliwość niż grzywna. Krytyczna ocena nagany publicznej przez uczestników dyskusji nad projektem z 1961 r. skutkowałą powrotem w kolejnych projektach do przewidzianej w u.k.a. zwykłej nagany. Kara nagany w wariantcie zakładającym odczytanie orzeczenia o jej wymierzeniu na rozprawie przed kolegium upodabniała się do pozakarnych środków oddziaływania społecznego. Zostały one wprowadzone celem poluzowania sztywnych

31 H. Popławski, Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawnym PRL, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1978, nr 20, s. 108-109.

32 D. Pleńska, Wokół problemów nowej kodyfikacji, ZW 1972, nr 2, s. 7-8.

33 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 6.

form reagowania na fakt popełnienia wykroczenia, które według przepisów u.k.a. przyjmowały wyłącznie postać środków karnych.

Projekt z 1961 r. przewidywał stosowanie środków oddziaływania społecznego w razie stwierdzenia przez organ orzekający celowości odstąpienia od wymierzenia kary przewidzianej za dane wykroczenie z „uwagi na charakter i okoliczności czynu”. Przestanki stosowania środków oddziaływania społecznego zostały sformułowane w sposób ogólnikowy, a ich zakres przedmiotowy był dosyć skromny, lecz już sam fakt ich uwzględnienia w projekcie wywarł istotny wpływ na dalszy kierunek prac kodyfikacyjnych. Były one prowadzone w oparciu o założenie stworzenia „odpowiednio szerokich, zróżnicowanych i w miarę elastycznych środków reagowania na sprawcę wykroczenia”³⁴.

Towarzyszące pierwszej fazie prac kodyfikacyjnych nasilenie represyjności orzecznictwa k-a nie sprzyjało realizacji tego założenia, które zostało w szerokim zakresie uwzględnione dopiero na gruncie ustawy o przekazaniu. Poglębienie wyrażonych w tej ustawie tendencji przez pochodzące z drugiej połowy lat sześćdziesiątych projekty skutkowało rozbudową katalogu kar i środków oddziaływania pozakarnego oraz bardziej precyzyjnym określeniem zasad ich stosowania. Procesowi synchronizacji prawa o wykroczeniach z kodeksem karnym służyło wprowadzenie zgodnego z tradycjami polskiego ustawodawstwa podziału na kary zasadnicze i dodatkowe. Formalne wyodrębnienie tych dwóch kategorii kar dotychczas nie funkcjonowało na gruncie prawa wykroczeń, lecz jego uwzględnienie w przyszłej kodyfikacji było potrzebne z uwagi na poważne wzbogacenie metod oddziaływania na sprawców wykroczeń³⁵.

Wyrazem dążenia twórców kodyfikacji z 1971 r. do nadania orzecznictwu w sprawach o wykroczenia elastycznego charakteru było stworzenie stojącego w opozycji wobec tradycyjnych kar systemu środków oddziaływania społeczno-wychowawczego. Stosowane w miejsce kary lub zamiast pociągania do odpowiedzialności karnej środki te były ściśle związane z zasadą celowości ścigania wykroczeń, która była postrzegana przez twórców kw. jako instytucja prawnomaterialna. Stworzony w wyniku prac kodyfikacyjnych system środków oddziaływania społeczno-wychowawczego spotkał się z krytyczną oceną ze strony przedstawicieli doktryny i środowiska prawniczego z uwagi na zbyt szeroko ujęty zakres stosowania tych środków. Podczas dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r. wskazywano także

34 A. Gubiński, Środki oddziaływania wychowawczego na tle zasady celowości w prawie wykroczeń, PiP 1972, nr 10, s. 32-33.

35 A. Gubiński, O niektórych kierunkach orzecznictwa kolegów do spraw wykroczeń w latach 1972-1975, PiP 1976, nr 3, s. 71.

na brak jakiejkolwiek kontroli nad ich stosowaniem przez organy rezygnujące ze wszczęcia postępowania³⁶.

Słusznie podejrzewano, iż pod rządami nowej kodyfikacji organy wykrywające wykroczenia będą rezygnować ze wszczynania postępowania, kierując się przede wszystkim chęcią uniknięcia formalności związanych ze sporządzaniem wniosku o ukaranie. W praktyce instytucja środków oddziaływania społeczno-wychowawczego była nadużywana celem ukrycia faktu kilkukrotnego nawet popełnienia wykroczeń na szkodę mienia społecznego przez pracowników uspołecznionych zakładów pracy³⁷.

Życiowego egzaminu nie zdało także rozwiązanie, przewidujące przekazanie sprawy organom dysponującym prawem orzekania środków o charakterze pozarepresyjnym. Wejście w życie kw. nie przyczyniło się do utrwalenia popieranej przez władze gomułkowskie koncepcji sądownictwa społecznego³⁸. W latach siedemdziesiątych rozwój tej charakterystycznej dla ustroju socjalistycznego idei uległ zupełnemu załamaniu. Natomiast przekazywanie spraw o wykroczenia zakładom pracy oraz organizacjom społecznym celem zastosowania środków o charakterze wychowawczym stało się zjawiskiem wyjątkowym³⁹. Pomimo zamieszczenia w kw. szeregu instytucji ukierunkowanych na zastępowanie tradycyjnych kar środkami o charakterze nierepresyjnym w praktyce sprawdziło się tylko rozwiązanie dopuszczające rezygnację z wszczęcia postępowania na rzecz samodzielnego załatwienia sprawy przez organ ujawniający wykroczenie. W zmodyfikowanej postaci rozwiązanie to funkcjonuje po dzień dzisiejszy, stanowiąc jedyną pozostałość po socjalistycznej koncepcji środków oddziaływania społeczno-wychowawczego⁴⁰.

Stworzeniu podstaw dla prowadzenia elastycznej polityki karnej służyła reforma systemu kar zasadniczych, wyrażająca się w wyjściu poza krąg tradycyjnych kar aresztu i grzywny. Podniesienie nagany do rangi kary zasadniczej sprzyjało łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń o niewielkim ciężarze gatunkowym, wobec których nie zachodziła potrzeba stosowania środków o charakterze represyj-

36 Patrz J. Białas, Uwagi do projektów prawa o wykroczeniach i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, „Problemy Praworządności” 1971, nr 1, s. 55.

37 Bezkarci pozostawali zwłaszcza sprawcy drobnych kradzieży, wobec których przełożeni konsekwentnie stosowali środki oddziaływania wychowawczego w postaci upomnienia czy nagany, nawet jeżeli nie były one w stanie zapobiec ponownemu popełnieniu wykroczenia. A. Gubiński, Środki oddziaływania wychowawczego..., s. 40-41.

38 Jej szczególnym wyrazem było nadanie instytucji sądownictwa społecznego podstaw instytucjonalnych przez ustawę z 30 marca 1965 r. o sądach społecznych (Dz.U. Nr 13, poz. 92). Uchwalenie tej ustawy zakończyło kilkuletni okres eksperymentowania, zapoczątkowany uruchomieniem w 1960 r. społecznych sądów robotniczych we Wrocławiu. Rozszerzenie koncepcji sądownictwa społecznego nastąpiło poprzez powołanie w Łodzi w 1962 r. społecznych komisji pojednawczych. J. Jasiński, Dwie nowe ważne ustawy, ZKA 1965, nr 2, s. 11-12.

39 A. Marek, Problemy reformy polskiego..., s. 197.

40 Art. 41 kw. przewiduje, iż „w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego”.

nym⁴¹. Wyrażająca potępienie moralne sprawcy kara nagany została uwzględniona przez twórców kw. w dużej mierze dzięki postulatом wysuwanyim przez uczestników dyskusji środowiskowej nad projektem z 1967 r. W szczególności A. Gubiński podkreślał znaczenie nagany jako środka służącego realizacji założenia polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności, sprzeciwiając się popieranej przez przedstawicieli praktyki orzecznictwa k-a koncepcji nagany jako środka stosowanego w ramach nadzwyczajnego złagodzenia kary. Rozszerzenia katalogu kar zasadniczych dokonano w drodze wprowadzenia niewystępującej dotychczas na gruncie prawa wykroczeń kary ograniczenia wolności. Recypowana z kk. z 1969 r. kara uległa twórczej modyfikacji pod kątem dostosowania jej do specyfiki wykroczeń jako czynów o mniejszym niż przestępstwa ciężarze gatunkowym. Sposób ujęcia kary ograniczenia wolności odpowiadał założeniu synchronizacji przepisów kw. z kodyfikacją prawa karnego, a jednocześnie podkreślał samodzielność rozwiązań tego kodeksu. Nową karę pozytywnie ocenili przedstawiciele doktryny i środowiska prawniczego, upatrując w niej częściowej alternatywy dla nadużywanej przez kolegię kary aresztu zasadniczego. Podczas dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r. podkreślano, iż wprowadzenie kary ograniczenia wolności stanowi „właściwą drogę zespolonego oddziaływania karno-wychowawczego na sprawcę”⁴².

Również katalog kar dodatkowych miał uwzględniać towarzyszącą drugiej fazie prac kodyfikacyjnych koncepcję „różnicowania i wzbogacania środków pozostających do dyspozycji kolegów, umożliwiającą szeroko pojętą indywidualizację kary”⁴³. W rzeczywistości katalog ten cechowała daleko posunięta surowość, gdyż z punktu widzenia sprawcy skutki orzeczenia kar dodatkowych były nieraz znacznie bardziej dotkliwe niż kar zasadniczych. Wbrew założeniu o niesamoistnym charakterze kar dodatkowych twórcy kodyfikacji z 1971 r. przewidzieli możliwość ich orzekania w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary zasadniczej. W tej sytuacji określenie „kara dodatkowa” stawało się nieadekwatne do regulacji kw., gdyż kara ta stanowiła podstawowy środek reakcji na fakt popełnienia wykroczenia⁴⁴.

Szczególna surowość cechowała zupełnie nowe na gruncie polskiego prawa wykroczeń kary dodatkowe – zakaz prowadzenia określonej działalności oraz wykonywania czynności związanych z wymaganym zezwoleniem i zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. Pierwsza z tych kar występowała dotychczas w ograniczonym zakresie wyłącznie na gruncie przepisów prawa budowlanego, stąd jej wprowadzenie do kw. trudno uznać za wyraz nawiązania do ogólnych tendencji realizowanych przez ustawodawcę. Posunięcie to uzasadniano postępującą technicy-

41 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 5.

42 P. Kłosiewicz, T. Olszewska, Doniosłe problemy..., s. 17.

43 J. Bafia Kodyfikacja prawa o wykroczeniach, PiP 1971, nr 10, s. 517.

44 System prawa karnego, t. VI, M. Melezini (red.), Warszawa 2010, s. 44.

zaczą życia i wzrostem wymagań stawianych członkom społeczeństwa⁴⁵. Jednakże dotkliwość tej kary dodatkowej była niewspółmiernie duża na tle ciężaru gatunkowego wykroczeń, których popełnienie wiązało się z możliwością jej orzeczenia. Pozbawienie obywatela możliwości wykonywania pracy zarobkowej nawet na rok stanowiło znacznie surowszy niż grzywna środek represji ekonomicznej.

Jeszcze bardziej dotkliwa z punktu widzenia osób wykonujących zawód kierowcy była orzekana na okres do dwóch lat kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych⁴⁶. Wprowadzenie do kw. kary, która pomimo daleko posuniętej ingerencji kolegium w prawa podmiotowe sprawcy nie została poddana kontroli sądowej, spotkało się z ostrą krytyką środowiska naukowego⁴⁷. Kwestionowano zwłaszcza fakt przekazania do sfery wykroczeń dotychczasowego występkę prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości, postulując pozostawienie tej kategorii czynów karalnych w gestii formalnie niezawisłych sądów. Takie rozwiązanie bez wątpienia stworzyłoby lepsze warunki dla rzetelnego i bezstronnego rozstrzygania spraw o tak istotnym znaczeniu dla kierujących pojazdami niż ich rozpatrywanie przez związane wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych kolegia. Wytyczne dotyczące polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe zalecały szerokie stosowanie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, skutkiem czego był kilkukrotny wzrost liczby orzeczonych kar na przestrzeni lat siedemdziesiątych⁴⁸.

Podczas prac kodyfikacyjnych nie poświęcono większej uwagi tradycyjnie występującej na gruncie prawa wykroczeń karze dodatkowej przepadku rzeczy, chociaż na tle rozwiązań p.o.w. zakres przedmiotowy tej kary uległ rozszerzeniu. Posunięciu temu nie towarzyszyło precyzyjne określenie, jakie przedmioty podlegają przepadkowi, gdyż kw. zawierał jedynie ogólnikowe stwierdzenie o możliwości orzeczenia przepadku narzędzi lub innych przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia. Twórcom kodeksu nie przyszło na myśl, aby wzorem przygotowywanej równolegle i uchwalonej niespełna pół roku później ustawy karnej skarbowej⁴⁹

45 W. Radecki, System kar i innych środków oddziaływania w prawie wykroczeń, „Służba MO” 1977, nr 6, s. 651.

46 Zwłaszcza w odczuciu kierowców zawodowych, którzy po wejściu w życie kodyfikacji z 1971 r. stanowili około jednej trzeciej ukaranych zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych przez kolegia, kara ta była bardziej dolegliwa niż kara aresztu lub wysoka grzywna. K. Porada, Mikrospołeczne skutki stosowania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. X, s. 340-341.

47 W latach siedemdziesiątych tego rodzaju krytyczne uwagi formułowali m.in. J. Skupiński, Model orzecznictwa..., s. 280; S. Waltoś, Postępowania szczególne w polskim procesie karnym, Warszawa 1973, s. 380; M. Olszewski, Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia – de lege ferenda, PIP 1976, nr 1-2, s. 194.

48 W latach siedemdziesiątych odnotowano ponad trzykrotny wzrost liczby wymierzonych kar zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. O ile w 1972 r. orzeczono 26156 kar tego rodzaju, to w 1979 r. liczba ta wzrosła do 80530. J. Szumski, Główne kierunki polityki karnej realizowane przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972-1989, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX, s. 116-117.

49 Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (Dz.U. 28, poz. 260).

ograniczyć możliwość przepadku wyłącznie do przedmiotów nabytych lub specjalnie wytworzonych w celu popełnienia wykroczenia⁵⁰.

Skutki tego niedociągnięcia boleśnie odczuli w drugiej połowie lat osiemdziesiątych sprawcy niektórych dotychczasowych występów przeciwko porządkowi publicznemu, popełnianych w praktyce z motywów politycznych. Przeprowadzonej z pogwałceniem funkcji gwarancyjnej prawa karnego operacji przekwalifikowania tych występów w wykroczenia⁵¹ towarzyszyło przyjęcie przez resort spraw wewnętrznych rozszerzającej wykładni przepisów o grożącej za tego rodzaju czynny karze przepadku rzeczy. Dopuszczała ona możliwość objęcia przepadkiem samochodów lub aparatury video⁵², zwłaszcza jeżeli służyły lub były przeznaczone dla potrzeb nielegalnego tworzenia i rozpowszechniania materiałów informacyjnych w ramach tzw. drugiego obiegu⁵³. Tego rodzaju praktyka prowadziła do wypaczenia istoty kary przepadku rzeczy na gruncie prawa wykroczeń. Z racji objęcia przepadkiem rzeczy o wartości kilkunastokrotnie przewyższającej maksymalny wymiar kary grzywny kara przepadku zbliżała się faktycznie do kary konfiskaty mienia. Wydawane po 1986 r. orzeczenia o przepadku kosztownych przedmiotów w powszechnym odczuciu stanowiły wyraz wykorzystywania omawianej kary dodatkowej jako instrumentu „doraźnych, spektakularnych i krótkotrwałych rozgrywek politycznych”⁵⁴. Nie można jednak czynić twórcom kw. poważnego zarzutu z powodu braku rozwiązań zapobiegających tego rodzaju wypaczeniom, gdyż trudno było przewidzieć ich wystąpienie na gruncie praktyki stosowania kary przepadku rzeczy w drugiej połowie lat osiemdziesiątych.

Natomiast jako w pełni zasadny należy uznać sformułowany przez J. Skupińskiego zarzut pominięcia przewidzianej w kk. z 1969 r. dyrektywy orzekania grzywny, która nakazywała uwzględniać przy wymiarze tej kary „stosunki majątkowe i dochody sprawcy”⁵⁵. Brak tej dyrektywy sprzyjał realizacji fiskalnego kierunku

50 B. Koch, *Ustawa karna skarbową*, Warszawa 1972, s. 25-26.

51 Na mocy ustawy z dnia 24 października 1986 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o wykroczeniach (Dz.U. Nr 39, poz. 193) do kw. wprowadzono nowy art. 52 a, który obejmował szereg stanów faktycznych dotychczasowych występów o charakterze politycznym. Art. 52 a zostanie uchylony tuż przed wyborami Okrągłego Stołu na mocy ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i innych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 180).

52 W przeciągu pierwszego półroczu obowiązywania art. 52 a kw. kolegia orzekły przepadek dziewięciu samochodów należących do członków opozycji politycznej, chociaż z reguły samochody te nie zostały bezpośrednio użyte w celu popełnienia zawartych w tym artykule wykroczeń. Kolegia ds. wykroczeń w PRL (rozwiązania ustawowe i praktyka). Broszura opracowana i wydana staraniem Komisji Interwencji i Praworządności NSZZ „Solidarność” oraz Małopolskiego Komitetu Walki o Praworządność. Warszawa – Kraków 1987, s. 17-18.

53 Pkt 1 art. 52 a kw. przewidywał odpowiedzialność sprawcy, który „bez wymaganego zezwolenia sporządza, wydaje, przewozi, przenosi lub rozpowszechnia utwory i inne informacje wyrażone za pomocą druku lub innych form służących do ich utrwalania i przekazywania”.

54 J. Szumski, *Główne kierunki polityki karnej...*, s. 118.

55 Art. 50 § 3 kk. z 1969 r.

polityki karnej w sprawach o wykroczenia, a zarazem podkreślał wadę kary grzywny, wyrażającą się w faworyzowaniu bogatych i dyskryminowaniu ubogich⁵⁶.

Leżąca u podstaw drugiej fazy prac kodyfikacyjnych koncepcja stworzenia części ogólnej, której rozwiązania sprzyjałyby „pełnemu stosowaniu zasady indywidualizacji odpowiedzialności”, wiązała się z potrzebą stworzenia podstaw dla surowego traktowania sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym. Wskutek tego kw. cechował „surowy stosunek przepisów do osób szczególnie dotkliwie dających się we znaki społeczeństwu, a mianowicie, do recydywistów i chuliganów”⁵⁷. Wzorem ustawy antychuligańskiej kodyfikacja z 1971 r. traktowała chuligański charakter czynu jako okoliczność obciążającą, wprowadzając zarazem szereg dalszych obustrzeń w sferze wymiaru kary wobec sprawców tej kategorii czynów. Spośród nich wyróżniały się nieznane dotychczasowemu ustawodawstwu: zakaz warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu, całkowity zakaz orzekania nagany oraz możliwość orzeczenia nawiązki w przypadku wyrządzenia szkody wykroczeniem o charakterze chuligańskim⁵⁸. Nowym regulacjom antychuligańskim towarzyszyło zaostrożenie karalności czynów popełnionych pod wpływem alkoholu, co stanowiło usankcjonowanie dotychczasowej praktyki kwalifikowania nietrzeźwości sprawcy jako podstawowej przesłanki wpływającej na chuligański charakter wykroczenia. Rozwiązaniom tym towarzyszyło zamieszczenie w kw. ustawowej definicji chuligańskiego charakteru wykroczenia, która stanowiła wyraz kompromisu pomiędzy funkcjonującymi w doktrynie definicjami o charakterze podmiotowym i przedmiotowym. Jednakże wobec oparcia kodeksowej definicji na elementach typowo ocennych jej wprowadzenie nie przyczyniło się do rozstrzygnięcia sporów doktrynalnych wokół charakteru prawnego zjawiska chuligaństwa.

Surowy stosunek twórców kodyfikacji z 1971 r. wobec recydywistów wyrażał się w przywiązywaniu zasadniczego znaczenia do formalnego faktu uprzedniego skazania, wskutek czego organy orzekające nie brały pod uwagę rzeczywistego stopnia demoralizacji sprawcy oraz charakteru popełnianych przez niego czynów⁵⁹. Indywidualizacji wymiaru kary wobec recydywistów nie sprzyjała także zasada obligatoryjnego ponoszenia przez sprawcę konsekwencji wynikających z faktu popełnienia wykroczenia w warunkach recydywy. Tymczasem niewielki ciężar gatunkowy wykroczeń, w połączeniu z ogromną różnorodnością tych czynów i ich sprawców, przemawiały przeciwko niepotrzebnemu rygoryzmowi i automatyzmowi rozwiązań kw. dotyczących recydywy⁶⁰.

56 D. Pleńska, Wokół problemów..., s. 7.

57 Tezy wystąpienia Ministra..., s. 52.

58 W. Tomczyk, Orzekanie nawiązki, ZW 1972, nr 3, s. 52.

59 J. Szumski, Środki penalne..., s. 121.

60 Autorem tej opinii był A. Gubiński, który krytycznie ocenił regulacje kw. dotyczące recydywy. A. Gubiński, Recydywa w prawie wykroczeń, ZW 1976, nr 1, s. 30.

Podsumowując rozważania dotyczące realizacji towarzyszącego drugiej fazie prac kodyfikacyjnych założenia polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności ich sprawców, należy przychylić się do opinii wyrażonej przez J. Szumskiego. Autor ten postrzega większość nowych instytucji części ogólnej kw. jako przejaw zaostrenia intensywności penalizacji. Instytucje te zostały bowiem stworzone z myślą o surowym traktowaniu sprawców czynów „alkoholowo-chuligańskich”, którzy stanowili najliczniejszą grupę osób ponoszących odpowiedzialność przed kolegiami. Wprawdzie kodyfikacja z 1971 r. stwarzała organom orzekającym wiele możliwości łagodnego reagowania, przez co nie obligowała ich do prowadzenia surowej polityki karnej, lecz z punktu widzenia praktyki stanowiła wyraz kontynuacji punitywnej tendencji legislacyjnej. Decydujący wpływ na przebieg prac kodyfikacyjnych wywierało bowiem MSW, postrzegające kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń jako narzędzie „ochrony porządku publicznego i umacniania dyscypliny społecznej”⁶¹. W takim przekonaniu utwierdziła rządzących przeprowadzona na początku 1971 r. ogólnopolska akcja pod kryptonimem „Porządek”, której celem było uderzenie w osoby wywodzące się z „marginesu społecznego”. Szczególne znaczenie przywiązywano do karania chuliganów oraz tzw. niebieskich ptaków przez kolegia funkcjonujące w miastach polskiego Wybrzeża⁶². Reżimowa propaganda przedstawiała ich jako prowodyrów zamieszek, do których doszło podczas protestów robotniczych grudnia 1970 r.

O ile część ogólna kodyfikacji z 1971 r. obok rozwiązań będących wyrazem zaostrenia intensywności punitywności zawierała także instytucje sprzyjające łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń, to jej część szczególna została ukształtowana w duchu represyjnym. Dokonując doboru sankcji grożących za poszczególne wykroczenia, kierowano się nie tyle zasadą polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności, ile względami prewencji generalnej. Zdaniem MSW wymierzanie surowych kar miało oddziaływać odstraszająco na ogół obywateli w kierunku przymuszenia go do przestrzegania nakazów i zakazów administracyjnych. W związku z tym kodyfikacja z 1971 r. szeroko operowała tradycyjnymi karami o charakterze izolacyjnym i majątkowym. Również nowa na gruncie prawa wykroczeń kara ograniczenia wolności w praktyce upodabniała się do rozłożonej na raty grzywny, co stanowiło konsekwencję zastępowania obowiązku nieodpłatnej pracy na cele społeczne potrąceniami z wynagrodzenia. Towarzyszące wprowadzeniu tej kary założenie ograniczenia zakresu stosowania aresztu zasadniczego nie zostało jednak zrealizowane w przepisach części szczególnej kw., które znacznie częściej operowały karą aresztu. Nawet zamieszczenie w części ogólnej przepisu podkreśla-

61 Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem..., s. 1.

62 J. Brodzki, Optymizm uzasadniony, ZKA 1971, nr 4-5, s. 7.

jącego wyjątkowy charakter kary aresztu⁶³ zasadniczego należy ocenić jak deklarację o charakterze propagandowym. Próbowano za nią ukryć fakt powszechnego posługiwania się tą najsurowszą z kar zasadniczych. Prawie co trzecie uwzględnione w części szczególnej kw. wykroczenie zostało obwarowane najsurowszym środkiem penalnym i to niemal zawsze w maksymalnym wymiarze⁶⁴.

Wskutek częstego operowania przez kodyfikację z 1971 r. karą aresztu zasadniczego system polskiego prawa wykroczeń jawił się jako najbardziej represyjny na tle pozostałych państw bloku socjalistycznego⁶⁵. Częściowym usprawiedliwieniem postawy twórców kw. była konieczność szerokiego uwzględnienia w jego części szczególnej wykroczeń powstałych z przekształcenia dotychczasowych występów o charakterze typowo kryminalnym. Opatrzanie wykroczeń przekazanych karą aresztu uzasadniał ich wysoki ciężar gatunkowy, podobnie jak szczególnie uciążliwych ze społecznego punktu widzenia wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”. Brak było natomiast racjonalnego uzasadnienia dla częstego posługiwania się aresztem zasadniczym w sankcjach wykroczeń o charakterze przeciwporządkowym. Wskutek przyjęcia takiego założenia do aresztu mogli trafić sprawcy wykroczeń drogowych, osoby uprawiające żebractwo w miejscu publicznym, czy kobiety trudniące się nierządem w miejscach publicznych. Należy zatem przyznać rację J. Skupińskiemu, w opinii którego powszechne występowanie kar izolacyjnych oraz surowych kar dodatkowych w sankcjach przepisów penalizujących czyny o stosunkowo niewielkim ciężarze gatunkowym stanowiło jedną ze słabości ukształtowanego w wyniku prac kodyfikacyjnych modelu prawa wykroczeń⁶⁶.

Represyjność polskiego systemu wzmacniało wprowadzenie innych niż areszt zasadniczy rozwiązań prowadzących do pozbawienia wolności w następstwie faktu przypisania konkretnemu sprawcy popełnienia wykroczenia. Pozbawienie wolności mogło nastąpić w wyniku zarządzenia wykonania kary aresztu warunkowo zawieszanej, uchylenia się ukaranego od wykonania kary ograniczenia wolności oraz zarządzenia wykonania zastępczej kary aresztu na wypadek nieuiszczenia wymierzonej kary grzywny. Szerokie posługiwanie się przez kodyfikację z 1971 r. pozbawieniem wolności jako swoistym „wzmocnieniem oddziaływania innych środków karnych” czyniło z polskiego prawa wykroczeń jeden z najbardziej represyjnych

63 Na znaczenie tego rozwiązania wskazywał m.in. A. Gubiński, Wokół problemów nowej kodyfikacji, ZW 1972, nr 2, s. 8.

64 Kara aresztu zasadniczego była przewidziana jako sankcja towarzysząca 48 typom (podstawowym lub kwalifikowanym) wykroczeń zgrupowanych w kw. Ponadto występowała w sankcjach wykroczeń zamieszczonych w 26 ustawach szczególnych. W. Radecki, System kar..., s. 500.

65 Oprócz Polski areszt zasadniczy, lecz w zdecydowanie niższym wymiarze przewidywało jedynie ustawodawstwo Jugosławii i Węgier (do 1 miesiąca) oraz ZSRR, gdzie kara ta mogła być orzeczona na okres do 15 dni. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, Instytucje postępowania w sprawach wykroczeń administracyjnych, w: J. Starościak (red.), Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, Warszawa 1973, s. 433-434.

66 J. Skupiński, Kierunki doskonalenia..., s. 9.

systemów w wymiarze ogólnosiątkowym. Do formułowania takich ocen przyczyniła się praktyka stosowania przez kolegia zastępczej kary aresztu, która przez cały okres lat siedemdziesiątych wykazywała tendencję wzrostową⁶⁷.

W zgodnej ocenie przedstawicieli nauki, dokonanej tuż po wejściu w życie kodyfikacji, „krąg czynów karalnych uznany został za zbyt szeroki”, z czym wiązał się postulat uporządkowania sfery czynów penalizowanych jako wykroczenia⁶⁸. Wskazywano na potrzebę weryfikacji przepisów części szczególnej w drodze rozważenia, czy „celowe jest utrzymanie penalizacji, zamiast której wystarczyłoby zastosowanie środków przymusu administracyjnego”⁶⁹. Stanowisko teoretyków prawa karnego nawiązywało do towarzyszącej pracom kodyfikacyjnym idei depenalizacji, która na gruncie przepisów części szczególnej kw. została zrealizowana w niewielkim stopniu. Proces całkowitej rezygnacji z karalności czynów będących dotychczas wykroczeniami objął zaledwie kilka niezbyt często występujących w praktyce orzecznictwa czynów. W równie skromnym zakresie na kształcie części szczególnej kodyfikacji zaważyła koncepcja częściowej depenalizacji, która przewidywała karalność naruszenia niektórych obowiązków ciążących na obywatelach od uprzedniej bezskuteczności administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Koncepcja ta została zrealizowana na gruncie czynów, których sprawcy powinni ponosić odpowiedzialność wyłącznie w trybie administracyjnym. W szczególności uwaga ta dotyczy warunkowej karalności uchylania się od obowiązku rejestracji biblioteki lub zbiorów bibliotecznych oraz uzależnionej od dwukrotnego nieuiszczenia nałożonych kar umownych odpowiedzialności sprawców przejazdów bezbiletowych (wykroczenie szalbierstwa). Znacznie bardziej wskazane byłoby poddanie częściowej depenalizacji powszechnie występujących w praktyce orzecznictwa kolegów wykroczeń przeciwko obowiązkowi ewidencji ludności, tymczasem zostały one opatrzone nieadekwatną do ich ciężaru gatunkowego sankcją w postaci kary ograniczenia wolności.

Wobec skromnych rozmiarów proces depenalizacji nie był w stanie przesłonić represyjnego oblicza przepisów części szczególnej kodyfikacji z 1971 r. Jego utrwaleniu sprzyjało wprowadzenie karalności czynów niebędących dotychczas wykroczeniami, co uzasadniono masowym występowaniem nowych stanów faktycznych oraz ich negatywnym postrzeganiem przez społeczeństwo. Jednakże tylko część z nich stanowiły zachowania, które wskutek zmieniających się warunków życia przybrały na sile i wymagały skutecznego przeciwdziałania ich dalszemu rozprzestrzenianiu się w drodze stosowania środków represyjnych. Ze społecznego punk-

67 O ile w 1971 r. pozbawionych wolności zostało 21.227 osób, to na początku lat osiemdziesiątych w aresztach osadzono 38.003 sprawców wykroczeń. Niemal trzy czwarte z nich zostało pozbawionych wolności w następstwie zarządzenia wykonania przez kolegium kary aresztu zastępczego. J. Szumski, Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń, w: Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN, J. Skupiński (red.), Wrocław 1984, s. 186.

68 J. Szumski, Zmiany w prawie wykroczeń i ich wpływ na politykę kryminalną, PiP 1986, nr 7, s. 45.

69 L. Kubicki, W Świda, Stan prawa karnego, PiP 1972, nr 4, s. 34.

tu widzenia pożądane było wprowadzenie karalności takich czynów, jak rzucanie kamieniami w pojazdy mechaniczne, złośliwe utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do publicznego użytku, czy też nieostrożne prowadzenie pojazdu samochodowego poza drogą publiczną. Podkreśleniu odpowiedzialności związanej z faktem sprawowania opieki lub nadzoru nad małoletnim służyło uznanie za wykroczenie przypadków narażenia dziecka na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia.

Szereg kontrowersji towarzyszyło wprowadzeniu karalności naruszenia podstawowych obowiązków wynikających z faktu sprawowania władzy rodzicielskiej lub opieki. Wprawdzie uczestnicy społecznej dyskusji nad projektem z 1970 r. nie kwestionowali potrzeby penalizacji szczególnie rażących zaniedbań ze strony rodziców lub opiekunów, lecz ostrej krytyce poddali określenie przesłanek odpowiedzialności przy pomocy sformułowań o charakterze ocennym. Ich precyzyjne zdefiniowanie dla potrzeb praktyki było wręcz niemożliwe, co otwierało szerokie pole do swobodnej interpretacji omawianego przepisu przez organy orzekające.

Przedmiotem szczególnej krytyki ze strony przedstawicieli nauki i środowiska prawniczego był przepis wprowadzający karalność publicznych przejawów prostytucji. Został on oceniony jako stojący w sprzeczności z leżącą u podstaw systemu prawa karnego zasadą *nullum crimen sine lege*. Penalizacja zjawiska prostytucji, które było nierozłącznie związane z zachodzącymi w latach sześćdziesiątych przemianami w sferze obyczajowości⁷⁰, wpisuje się w typowy dla epoki gomułkowskiej klimat tworzenia problemów zastępczych. Ich sztuczne nagłaśnianie miało odwrócić uwagę społeczeństwa od rzeczywistych słabości systemu w drodze stworzenia negatywnego obrazu określonych grup społecznych, którym władze przypisywały niewłaściwy stosunek do odgórnie narzuconych reguł postępowania i zasad moralności socjalistycznej⁷¹.

Z myślą o skutecznej realizacji wytycznych władz partyjnych nakazujących „zdecydowanie i konsekwentnie zwalczać ujemne zjawiska społeczne” powstał przepis penalizujący najczęściej występujące w praktyce przypadki naruszenia spokoju i porządku publicznego. Ogólnikowemu sformułowaniu i nieostrożności znamion czynu zabronionego towarzyszyło ustanowienie niezmiernie szerokiego zakresu penalizacji. Przewidziano bowiem karalność trudnych w zdefiniowaniu podżegania i pomocnictwa do naruszenia spokoju i porządku publicznego. Podważający funkcją gwarancyjną prawa karnego przepis art. 51 kw. słusznie został określony przez

70 Wśród historyków zajmujących się okresem Polski Ludowej panuje opinia, iż lata sześćdziesiąte „były to czasy rewolucji obyczajowej, seks uprawiano często i chętnie”. Zmiana podejścia do stanowiącego dotychczas temat tabu seksu skutkowałą także społeczną akceptacją zwalczanego przez władze procederu prostytucji, która była nieodłącznie związana z życiem towarzyskim ówczesnych elit. Najczęściej z zawodowymi prostytutkami zadawali się rozrywkowo usposobieni przedstawiciele świata kultury, a niektóre z nich wręcz kreowały się na przyjaciółki artystów. S. Koper, *Życie towarzyskie elit PRL*, Warszawa 2014, s. 39 i 41.

71 J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 211.

Falandysza jako sformułowany w trzech zdaniach „mały kodeks karny”. Z zachowaniem odpowiedniej skali można go porównać do osławionego art. 58 kodeksu karnego RFSRR⁷² z 1926 r., który przewidywał karalność wszelkiego rodzaju przestępstw kontrrewolucyjnych⁷³. Przepis art. 51 został stworzony nie tylko z myślą o sprawcach wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich”, gdyż niejako przy okazji służył pociąganiu do odpowiedzialności osób wykołejonych społecznie na tle chronicznego spożywania alkoholu⁷⁴.

Krytycznie oceniając typowo represyjny, a miejscami wręcz sprzyjający powstaniu nadużyć w praktyce orzecznictwa charakter niektórych przepisów części szczególnej kw., nie można pominąć faktu stworzenia aktu prawnego odpowiadającego wymogom kodyfikacji o charakterze częściowym. Jej zakresem objęto najważniejsze wykroczenia będące przedmiotem orzecznictwa kolegów, o czym świadczy zgrupowanie w części szczególnej stanów faktycznych ponad 90% spraw kierowanych do kolegów przez organy ścigania. Kwestionowane podczas dyskusji społecznej pominięcie wykroczeń przeciwko przepisom prawa pracy z perspektywy czasu należy ocenić jako zasadne, gdyż ujęcie tej kategorii czynów w kodeksie pracy podniosło ich rangę.

W porównaniu ze stanowiącym punkt wyjścia p.o.w. część szczególna kodyfikacji z 1971 r. została sensownie rozbudowana. Dokonano tego poprzez zgrupowanie w niej tych stanów faktycznych przewidzianych w ustawach szczególnych, których znaczenie rosło wraz z postępującymi w szybkim tempie przeobrażeniami stosunków społecznych. Dopasowaniu kodyfikacji do realiów życia w Polsce gomułkowskiej służyło m.in. stworzenie obszernego rozdziału dotyczącego wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego, podczas gdy p.o.w. w ogóle nie poruszało tej problematyki. Chociaż kw. chronił bez porównania szerszy zakres stosunków społecznych, to jego część szczególna została rozbudowa w rozsądny sposób, bez nadmiernego uciekania się do dyspozycji opisowych lub zawierających przykładowe wyliczenie stanów faktycznych wykroczeń o charakterze naruszeń administracyjnych. Wobec przejęcia szeregu przepisów karnych zawartych w ustawach z dziedziny prawa administracyjnego nieuniknione było wprowadzenie osłabiających znaczenie zasady *nullem crimen sine lege* klauzul generalnych. Niezbyt liczne klauzule generalne zostały z reguły umieszczane w kontekstach ułatwiających ich wyjaśnienie. Stosunkowo rzadko na gruncie części szczególnej występowały typowe dla prawa administracyjnego przepisy o charakterze blankietowym⁷⁵.

72 Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej.

73 A. Lityński, Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991, Warszawa 2010, s. 138.

74 L. Falandysz, Wykroczenia przeciwko..., s. 709.

75 H. Rot, Problemy..., s. 109.

Doceniając wysiłek poniesiony przez członków Komisji II na rzecz stworzenia stojącej na dobrym poziomie techniki legislacyjnej części szczególnej kw. nie można pominąć faktu, iż decydujący wpływ na przebieg prac kodyfikacyjnych wywierał resort spraw wewnętrznych. Stanowiące swego rodzaju państwo w państwie MSW przez cały okres Polski Ludowej przejawiało ambicje tworzenia z prawa wykroczeń swoistego prawa resortowego⁷⁶, nastawionego na represjonowanie społeczeństwa w celu wymuszenia jego subordynacji. Wobec utrzymania przez kpsw. w praktycznie niezmienionej postaci instytucji zwierzchniego nadzoru nad polityką orzeczniczą kolegiów⁷⁷, aż do końca okresu komunistycznego minister spraw wewnętrznych w sposób arbitralny wyznaczał główne kierunki polityki karania w sprawach o wykroczenia. Odczuwalne zwłaszcza w okresie kryzysów politycznych nasilenie represyjności kar orzekanych przez kolegia stanowiło konsekwencję hołdowania przez kierownictwo tego resortu „administracyjnej” koncepcji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Nastawiona na osiągnięcie celów ogólnoprewencyjnych praktyka stosowania kw. nie sprzyjała realizacji założenia polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności⁷⁸.

Warunki dla pełnej realizacji założeń leżących u podstaw prowadzonych w okresie gomułkowskim prac kodyfikacyjnych w praktyce orzecznictwa stworzyła dopiero przeprowadzona w 1990 r. reforma ustrojowa⁷⁹. Odcięcie kolegiów od wpływów administracji państwowej na rzecz ich usytuowania w strukturach resortu sprawiedliwości zapoczątkowało proces stopniowego łagodzenia nadmiernej represyjności orzecznictwa w sprawach o wykroczenia⁸⁰. Pomimo przemian ustrojowych powstała w okresie gomułkowskim kodyfikacja bez większych zmian obowiązuje do dnia dzisiejszego, w sposób umiejętny łącząc tradycyjne koncepcje prawa wykroczeń o charakterze typowo represyjnym z socjalistyczną ideą oddziaływania wychowawczego. Duża w tym zasługa przedstawicieli nauki, którzy biorąc udział w pracach obydwu funkcjonujących w latach sześćdziesiątych komisji, znacząco wpłynęli na kształt rozwiązań przyszłej kodyfikacji. Z kolei uwagi formułowane przez teoretyków uczestniczących w dyskusjach nad poszczególnymi projektami stanowiły niepodważalny wkład w proces stopniowego przekształcania się prawa wykroczeń w samodzielną dyscyplinę szeroko pojmowanego prawa karnego.

76 J. Bafia, Jeszcze raz o czynach przepołowionych – artykuł polemiczny, ZW 1988, nr 6, s. 94.

77 W ramach tzw. zwierzchniego nadzoru nad działalnością kolegiów przy prezydiach rad narodowych Minister Spraw Wewnętrznych mógł w szczególności udzielać wytycznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. M. Siewierski, J. Lewiński, Z. Leoński, J. Gościcki, Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz do ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Warszawa 1973, s. 176-179.

78 J. Szumski, Główne kierunki polityki karnej..., s. 131.

79 Na mocy ustawy 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. Nr 43, poz. 251).

80 J. Szumski, Środki penalne..., s. 210.

Wejście w życie kodyfikacji z 1971 r. przełożyło się na dalszy wzrost zainteresowania przedstawicieli nauki prawem wykroczeń, czego wyrazem były liczne opracowania poświęcone problematyce materialnego i procesowego prawa wykroczeń. Samodzielny charakter prawa wykroczeń sprzyjał wprowadzeniu jego nauczania do programu wyższych studiów prawniczych jako odrębnego od prawa karnego przedmiotu⁸¹. Przedstawiciele nauki nie unikali formułowania krytycznych uwag pod adresem szeregu rozwiązań kodyfikacji z 1971 r., sygnalizując potrzebę dokonania w niej dosyć poważnych zmian. Zgłaszane długo przed wydarzeniami sierpnia 1980 r. postulaty legły u podstaw toczącej się w okresie pierwszej Solidarności dyskusji nad kształtem polskiego systemu prawa wykroczeń⁸², który w opinii społecznej stanowił kompleks przepisów „raczej daleki od doskonałości”⁸³.

Kolejnego ważnego impulsu dla rozwoju nauki prawa wykroczeń dostarczyła wspomniana reforma ustrojowa z 1990 r. Wprowadzenie w jej wyniku sądowej kontroli całokształtu orzecznictwa kolegiów skutkowało zacieśnieniem więzów łączących prawo wykroczeń z prawem karnym⁸⁴. Jako swego rodzaju zwieńczenie tego procesu należy ocenić poddanie w 2001 r. rozpatrywania spraw o wykroczenia wyłącznej właściwości sądów⁸⁵. Likwidacja kolegiów do spraw wykroczeń⁸⁶ oznaczała koniec dualizmu w zakresie organów orzekających, wskutek czego odpadł jeden z istotnych argumentów przemawiających za odrębnością wykroczeń od przestępstw⁸⁷. Pomimo to doktryna nie kwestionuje teorii przyjmującej wysokość zagrożenia karą oraz kryterium materialne – obecnie występujące pod nazwą społecznej szkodliwości czynu – jako czynników decydujących o odrębności wykroczeń od przestępstw. Podobnie jak w latach sześćdziesiątych przedstawiciele nauki dosyć zgodnie podkreślają, iż różnica pomiędzy wykroczeniem a przestępstwem wyraża się w odmiennym natężeniu społecznej szkodliwości czynu. Nikt też nie podaje w wątpliwość stworzonej w okresie prac kodyfikacyjnych teorii o przynależności prawa wykroczeń – jako samodzielnej dziedziny – do obszaru szeroko pojmowanego prawa karnego⁸⁸.

81 M. Siewierski, Wprowadzenie do studiów nad postępowaniem w sprawach o wykroczenia, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1976, nr 14, s. 51.

82 Wsuwane w jej trakcie postulaty zostały przedstawione w artykule Gdy kolegium orzeka areszt, PiZ 1981, nr 16, s. 6-8.

83 J. Skupiński, Kierunki doskonalenia..., s. 3.

84 S. Stachowiak, Ewolucja polskiego systemu..., s. 213-214.

85 J. Warylewski, Prawo karne. Część ogólna, Warszawa 2015, s. 33.

86 W związku z przyjęciem zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sądy uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483) przewidziała likwidację kolegiów do spraw wykroczeń w ciągu 4 lat od jej wejścia w życie. T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2012, s. 16.

87 T. Bojarski (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2013, s. 35-36.

88 Prawo wykroczeń jest traktowane jako gałąź szeroko rozumianego prawa karnego. Wspólnie z prawem karnym sensu stricto (dotyczącym przestępstw) bywa określane jako powszechne prawo karne. M. Błaszczak, W. Jankowski, M. Zbrojewska, Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2013, s. 4.

Współczesna nauka prawa jako udaną ocenę technikę samodzielnego kształtowania rozwiązań części ogólnej kodeksu w drodze odpowiedniej recepcji instytucji prawa karnego⁸⁹. W związku z wejściem w życie kodeksu karnego z 1997 r. część ogólna kw. została poddana nowelizacji mającej na celu dopasowanie jej rozwiązań do obecnie obowiązującej kodyfikacji prawa karnego, lecz wprowadzone zmiany nie naruszyły trzonu rozwiązań stworzonych podczas prowadzonych w okresie gomułkowskim prac kodyfikacyjnych. Przeprowadzona w 1998 r. reforma w dużym stopniu przyczyniła się natomiast do wyeliminowania tych wad kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń, na które w okresie Polski Ludowej zwracali uwagę przedstawiciele nauki i środowiska prawniczego. Gruntownej nowelizacji poddano zwłaszcza system środków penalnych, którego represyjne oblicze uległo złagodzeniu wskutek obniżenia górnego pułapu kary aresztu oraz kary ograniczenia wolności z trzech do jednego miesiąca. Nawiązując do postulatów wysuwanych przez J. Skupińskiego, uzupełniono dyrektywę wymiaru grzywny o obowiązek uwzględnienia warunków osobistych i rodzinnych sprawcy, jego stosunków majątkowych oraz możliwości zarobkowych⁹⁰. Wyjątkowy charakter zyskała kara aresztu zastępczego, gdyż obowiązujący kw. przewiduje w pierwszej kolejności zamianę nieuiszczonej grzywny na pracę społecznie użyteczną. Wzorem kodeksu karnego z 1997 r. w miejsce dotychczasowego określenia „kary zasadniczej” wprowadzono termin „kary”, podczas gdy kary dodatkowe występują obecnie pod nazwą „środki karne”. Zabieg ten przyczynił się do likwidacji sprzeczności natury terminologicznej, która występowała w przypadku odstąpienia od orzekania kary zasadniczej na rzecz wymierzenia wyłącznie kary dodatkowej⁹¹. Pozostawiając katalog kar w niezmienionym kształcie, do rangi środków karnych podniesiono nawiązkę i obowiązek naprawienia szkody. Na gruncie kodyfikacji z 1971 r. stanowiły one inny niż kary środek reakcji na fakt popełnienia wykroczenia, aczkolwiek zostały zamieszczone w rozdziale o karach i ich wymiarze. Zarówno nawiązka, jak i obowiązek odszkodowawczy były stosowane obok grożących za dane wykroczenie kar zasadniczych, przez co posiadały charakter zbliżony do kar dodatkowych⁹². Najbardziej dolegliwa z kar dodatkowych na gruncie kodyfikacji z 1971 r. – zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – jako środek karny⁹³ ma obecnie zastosowanie wobec sprawców znajdujących się w stanie po użyciu alkoholu⁹⁴. Prowadzenie pojazdu mechanicz-

89 T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń...*, s. 15.

90 Art. 24 § 3 kw.

91 System prawa karnego..., s. 44.

92 A. Gubiński, Odszkodowanie i nawiązka w prawie wykroczeń, ZW 1973, nr 6, s. 48.

93 Przedmiotowy zakres środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów został poszerzony zgodnie z jego ujęciem w obowiązującym kodeksie karnym i obejmuje wszystkie rodzaje pojazdów, w tym pojazdy mechaniczne. Orzekając środek karny zakazu prowadzenia pojazdów należy określić rodzaj pojazdu, którego zakaz dotyczy. R.A. Stefański, Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 11, s. 141.

94 Art. 87 kw. przewiduje karalność prowadzenia pojazdu mechanicznego wyłącznie w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka. Wobec sprawców tego wykroczenia obligatoryjnie orzeka się karę zakazu

nego w stanie nietrzeźwości zostało bowiem spenalizowane jako występki w kodeksie karnym⁹⁵. W sposób precyzyjny określono przesłanki stosowania środka karnego przepadku przedmiotów, podczas gdy regulacje dotyczące kary dodatkowej miały charakter ogólnikowy.

Pomimo upadku systemu komunistycznego w nieznacznie tylko zmienionej postaci obowiązują rozwiązania kodyfikacji z 1971 r. dotyczące odpowiedzialności z tytułu popełnienia wykroczenia. W wyniku przeprowadzonej w 1998 r. modyfikacji uległy one harmonizacji z częścią ogólną nowego kodeksem karnego⁹⁶. Zachowując w dotychczasowym kształcie zasady wymiaru kary za wykroczenia, skreślono z katalogu okoliczności obciążających nieodpowiadające współczesnym realiom takie okoliczności jak działanie na szkodę mienia społecznego oraz prowadzenie przez sprawcę „próżniaczego trybu życia”⁹⁷. Mianem reliktu przeszłości należy ocenić stosowanie przesłanki chuligańskiego charakteru wykroczenia jako okoliczności wpływającej na zaostrenie wymiaru kary, tym bardziej że definicja tego pojęcia funkcjonuje w kształcie nadanym jej przez twórców kw. Zawierająca elementy o charakterze typowo ocennym konstrukcja chuligańskiego charakteru wykroczenia jest krytycznie oceniana przez teoretyków prawa karnego, którzy kwestionują celowość jej dalszego istnienia z uwagi na nieprecyzyjność terminu „chuligaństwo”⁹⁸.

Proces transformacji ustrojowej nie pozostał bez wpływu na zawartość części szczególnej kw., która uległa modyfikacji w kierunku dopasowania zgrupowanych w niej stanów faktycznych do szybko zmieniających się realiów życia codziennego oraz postępu technicznego. Pomimo licznych nowelizacji struktura części szczególnej utrzymuje się w kształcie nadanym jej przez kodyfikatorów materialnego prawa wykroczeń. Zgodnie z ich przewidywaniami wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu oraz czyny godzące w bezpieczeństwo ruchu drogowego po dzień dzisiejszy należą do najczęściej popełnianych w praktyce wykroczeń. Wobec utrzymania karalności publicznych przejawów prostytucji oraz penalizacji niedopełnienia podstawowych obowiązków wynikających z faktu władzy rodzicielskiej nie straciły na aktualności krytyczne uwagi pod adresem tych rozwiązań wysuwane przez uczestników dyskusji społecznej nad projektem z 1970 r. W nie-

prowadzenia pojazdów. W przypadku pojazdów innego rodzaju niż mechaniczne wykroczeniem jest prowadzenie tych pojazdów w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka. W razie popełnienia tego wykroczenia kw. dopuszcza możliwość orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów innych niż mechaniczne. A. Herzog, Zakaz prowadzenia rowerów, motorowerów i pojazdów zaprzęgowych, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 5, s. 125.

95 Art. 178a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

96 T. Grzegorzczak (red.), Kodeks wykroczeń, Warszawa 2013, s. 25-27.

97 T. Bojarski, Zmiany dostosowawcze przepisów prawa wykroczeń do nowych kodeksów karnych, w: Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka, Poznań 1999, s. 40.

98 Szerzej na ten temat A. Sakowicz, Powrót demonów przeszłości, „Rzeczpospolita” z dnia 2 lutego 2006 r.

zmienionej postaci obowiązuje kwestionowany przez L. Falandysza przepis kw. zawierający szereg stanów faktycznych związanych z naruszeniami spokoju i porządku publicznego. Fakt obowiązywania tego rodzaju rozwiązań należy ocenić jako niechlubne dziedzictwo systemu komunistycznego, a zarazem argument uzasadniający potrzebę przeprowadzenia kompleksowej reformy systemu materialnego prawa wykroczeń. Gruntownej rewizji wymaga zwłaszcza pozakodeksowe prawo wykroczeń, które wskutek dynamicznego rozwoju przybrało rozmiary tak znaczne, iż sfera penalizacji k-a jest trudna do sprecyzowania nawet dla teoretyków zajmujących się prawem wykroczeń⁹⁹.

99 Już na początku dekady lat dziewięćdziesiątych na fakt istnienia rozbudowanej sfery pozakodeksowego prawa wykroczeń zwrócił uwagę E. Pływaczewski, podkreślając niemal zupełny brak zainteresowania przedstawicieli nauki tą problematyką. Kilka uwag w związku z reformą prawa wykroczeń. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1991, t. XXVIII, s. 173. Jego uwagi nie zostały uwzględnione przez ustawodawcę, skoro dwadzieścia lat później A. Marek stwierdził, iż „potrzeba ustawowego uporządkowania sfery wykroczeń i sankcji karnych przewidzianych za wykroczenia jest palącą”. A. Marek, Niedokończona reforma prawa wykroczeń, w: Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), Lublin 2011, s. 669-673.

SUMMARY

The book addresses the issue of codification works that were carried out in 1960-1971 on substantive misdemeanour law in People's Poland. The period of People's Poland covers the years 1944-1989, when Poland governed by communists was in the Soviet Union sphere of influence. The result of codification works, which were led under the supervision of the Ministry of Internal Affairs, was a Code on Misdemeanours of 1971. During the codification works on substantive misdemeanour law there were two contradictory concepts in conflict. The first one provided for misdemeanour law belonging to the system of administrative law. "The administrative" concept of misdemeanour law was supported by the Ministry of Internal Affairs, in structures of which collective boards judging petty offences were placed. This concept was expressed in the substantive misdemeanour law drafts of the first half of the sixties. Those projects treated misdemeanours in terms of acts threatening peace and public order and distorting organisational acts of administration. Their general part was developed in isolation from the provisions of criminal law.

In 1963 communist authorities took a decision, which took account of the position of science representatives, who were in favour of perceiving misdemeanour law as a part of criminal law, to withhold codification works pending the draft of the new criminal code. The tightening of links between criminal and misdemeanour laws was fostered by reclassification of some existing offenses into misdemeanours in an operation effected under law on transfer in 1966. The Act on transfer served as a starting point for second stage of codification works, which were resumed in 1967. Those works were conducted on the basis of an assumption of close harmonisation of misdemeanour law with criminal law. During the second stage of codification works there was a process of a gradual adoption of several general parts of criminal law institutions onto the ground of misdemeanour law. Facing the takeover of another group of offenses into the group of misdemeanours, Polish substantive misdemeanour law has significantly changed. As a result, the existing term of "criminal-administrative law" was replaced by commonly used term "misdemeanour law".

As a result of the second stage of codification works, the misdemeanour law, both in terms of content and external shape, became a part of widely understood criminal law. The differences between an offense and a misdemeanour, which were strongly exposed even at the beginning of the sixties, were lost. The accepted concept of substantive uniformity of a misdemeanour and an offense contributed to bringing those two categories of punishable acts together. In the light of that concept, the difference between offences and misdemeanours confined to the "degree of social danger" of the act. Referring to the position of the doctrine, the 1971 codification authors approved of a mixed definition of misdemeanour, remaining in close connection with the definition of an offense, which was in use in the criminal law. As a result of including directives on penalty level and liability principles from the general part of the Criminal Code in the Code on Misdemeanours, the tights between traditional misdemeanours against public policy and administrative law weakened markedly.

The measures created in the second stage of codification works were strongly influenced by the idea of misdemeanours polarisation and stratification of responsibilities. According to the idea which was imposed by political factors, severe repression was supposed to be limited to the most serious misdemeanours, whereas towards other offenders progressive leniency was provided, with non-criminal means replacing them. In order to add a more flexible dimension to the adjudicating on petty offences in the codification of 1971, a system of socio-educational impact measures, contradictory to traditional punishments, was introduced. Among a number of institutions geared towards substituting traditional punishments by non-repressive means, only the solution which provided abandoning initiating procedure in favour of dealing with the case by single action of the body revealing the misdemeanour proved to work well.

The general part of codification of 1971 character was determined by provisions which were introduced aimed at severe treatment of serious offenders. They concerned mainly the offenders committing 'alcohol and hooligan' acts, which constituted the largest group being held responsible before boards judging petty offences. The Code on Misdemeanours treated a hooligan character of an act as aggravating circumstance, introducing at the same time several further punishment restrictions towards that category of offenders. The new anti-hooligan regulations were accompanied by restricting penalization of petty offences committed under the influence of alcohol, which sanctioned the existing practice of qualifying intoxication with alcohol as the decisive condition for the hooligan character of the misdemeanour.

Insofar as the general part of the Code on Misdemeanours included also provisions favouring gentle criminal policy, the specific part was shaped in the repressive spirit. The selection of penalties for specific misdemeanours relied mainly

on considerations of general prevention, with the effect that custodial sentence, though exceptional in principle, was much more often used. Those actions were accompanied by extending the scope of penalization by considering acts, previously not subjected to penalty, as misdemeanours. The provision introducing penalisation of public manifestation of prostitution and serious infringement of parental responsibilities, if as the result the minor committed a punishable act, was the most controversial among the science representatives and legal community. Among incorporated actual states in the general part of 1971 codification, traditionally put on the first place misdemeanours against peace and public policy declined in importance. Its character was determined mainly by misdemeanours against safety and order in communication and resulting from transforming the existing offenses into misdemeanours against consumers' property and interests.

In spite of critical comments, which were confirmed in the practice of boards judging petty offences, fully dispositional towards the Ministry of Internal Affairs, the system of substantive misdemeanour law created as a result of the codification works should be viewed in a positive light. It constitutes a skilful combination of traditional typically repressive concepts of misdemeanour law with a Socialist idea of educational impact. Despite the collapse of the communist system, the Code on Misdemeanours of 1971 with no substantial changes still functions. However, the conditions to realise the assumptions accepted by codifiers of the substantive misdemeanour law were created only in the political transformation of 1990, as the result of which the adjudicating boards on petty offences were placed in the structures of the Ministry of Justice.

BIBLIOGRAFIA

I. Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczek: 1/377, 1/1401, 5/2, 154, 554, 658, 692, 1963, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1976, 1979, 1980, 1981.

Archiwum Akt Nowych, zespół akt Urząd do Spraw Wyznań, sygn. teczek: 61/978, 71/42, 125/576.

Archiwum Akt Nowych, zespół akt KC PZPR, sygn. teczek: LI/56, LI/57, LI /61.

Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, sygn. teczek: 01253/112, 01283/274, 4, 251/13, 89/146, 514, 540, 1919, 1633/993, 6439, 6643, 6652, 6627, 16162, 24985, 25020.

II. Źródła drukowane

Art. 2 prawa o wykroczeniach a nowy kodeks karny, ZKA 1970, nr 1.

Brodzki J., optymizm uzasadniony, ZKA 1971, nr 4-5.

Brodzki J., Zdaniem posłów, TL 1970, nr 185.

Co pisze prasa o projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 4-5.

Daniluk F., Prawo karno-administracyjne. Tabele wykroczeń i kar, Warszawa 1958.

Dyskusja nad projektem kodeksu karnego na łamach prasy, PiŻ 1963, nr 15.

Dyskusja o kolegiach i wykroczeniach, „Perspektywy” 1970, nr 21.

Falandysz L., Sesja naukowa w INP PAN poświęcona projektom kodyfikacji prawa karno-administracyjnego, PiP 1971, nr 2.

Gubiński A., Sawicki J., Zakład Prawa Karno-Administracyjnego, ZKA 1962, nr 2.

Jak i za co? Projekt nowego prawa o wykroczeniach, ŻW 1961, nr 158.

Koch B., Ustawa karna skarbową, Warszawa 1972.

Kodeks karny. Projekt, Warszawa 1963.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Projekt, Warszawa 1970.

Kolegia doczekały się sejmowej debaty, PiŻ 1958, nr 23.

Kolegia ds. wykroczeń w PRL (rozwiązania ustawowe i praktyka). Broszura opracowana i wydana staraniem Komisji Interwencji i Praworządności NSZZ „Solidarność” oraz Małopolskiego Komitetu Walki o Praworządność. Warszawa-Kraków 1987.

Lepiarz T., Matuszewski P., Mazur Z., Prawo karno-administracyjne materialne. Popularne opracowanie dla kolegiów orzekających, Warszawa 1958.

Litwin J., Przedmowa do książki R. Rajkowskiego Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955.

Maksimiuk D., Rok 1956 w Polsce: sądy, prokuratury, prawo karne. Maszynopis rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w kwietniu 2012.

Minister spraw wewnętrznych o projekcie prawa o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 9.

Na antywykroczeniowym „froncie”, ZKA 1961, nr 5.

Na spotkanie nowych ustaw, ZKA 1970, nr 6.

Nasze aktualne zadania, ZKA 1961, nr 1.

Nasze trudności, PdKO 1956, nr 2-3.

Naukowcy o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 23.

Nowe prawo o wykroczeniach, ZKA 1961, nr 4.

Nowe trestni prawo spravni, Praha 1951.

Nowe ustawy o wykroczeniach – narządziem ochrony porządku publicznego i dyscypliny społecznej, ZKA 1971, nr 3.

Nowy projekt prawa o wykroczeniach, ZKA 1967, nr 4.

Ogólne założenia ustawy, ZKA 1966, nr 5.

O pracy kolegiów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym, Warszawa 1952.

O stosowaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym, Warszawa 1952.

O wykonywaniu orzeczeń i nakazów karnych wydanych w trybie karno-administracyjnym przez kolegia przy prezydiach rad narodowych, Warszawa 1952.

Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku, ZKA 1970, nr 3.

Orzecznictwo karno-administracyjne w latach 1963-1965, ZKA 1966, nr 3-4.

Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z alkoholizmem, Warszawa 1964.

Pierwsze czytanie, ŻW 1970, nr 113.

Polityka karna, ZKA 1963, nr 6.

- Porządkowanie przepisów, „Rada Narodowa” 1959, nr 45.
- Poselski trójgłos, ZKA 1971, nr 1.
- Prawo karno-administracyjne materialne. Zbiór przepisów. Warszawa 1960.
- Prawo o orzecznictwie karno-administracyjnym. Projekt, Warszawa 1961.
- Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1961.
- Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1967.
- Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1970.
- Problematyka przeciwalkoholowa w Sejmie, „Problemy Alkoholizmu” 1970, nr 5-6.
- Projekt kodeksu karnego. Część ogólna, Warszawa 1966.
- Projekt kodeksu karnego. Część szczególna, Warszawa 1966.
- Projekt kodeksu karnego oraz przepisów wprowadzających kodeks karny, Warszawa 1968.
- Projekt kodeksu wykroczeń w Sejmie, NP 1971, nr 7-8.
- Projekt prawa o wykroczeniach a kierunki polityki karania, ZKA 1969, nr 6.
- Projekt prawa o wykroczeniach karno-administracyjnych, „Chłopska Droga” 1960, nr 69.
- Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych W. Wichy z okazji 10-lecia powołania kolegów karno-administracyjnych, ZKA 1961, nr 6.
- Przestrzegajmy przepisów prawnych, PdKO 1956, nr 2-3.
- Rada Ministrów w sprawie porządkowania ustawodawstwa administracyjnego, PiŻ 1959, nr 23.
- Sejm PRL. Kadencja II. Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dnia 22 maja 1958 r.
- Sejm PRL. Kadencja II. Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dnia 2 grudnia 1958 r.
- Sejm PRL. Kadencja III. Sprawozdanie stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 17 czerwca 1966 r.
- Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn Nr 152 Komisji Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Wymiaru Sprawiedliwości.
- Sejm PRL. Kadencja V. Biuletyn nr 335 Komisji Spraw Wewnętrznych i Komisji Wymiaru Sprawiedliwości.
- Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 15 kwietnia 1970 r.
- Sejm PRL. Kadencja V. Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 20 maja 1971 r.

Sejm Ustawodawczy. Sprawozdanie stenograficzne z 99 posiedzenia w dniu 15 grudnia 1951 r.

System prawa karnego. T. I, A. Marek (red.), Warszawa 2010.

System prawa karnego. T. VI, M. Melezini (red.), Warszawa 2010.

Światała K., Dalszy krok w kształtowaniu socjalistycznej dyscypliny społecznej, „Służba MO” 1970, nr 3.

Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Światały, ZKA 1970, nr 2.

Uchwała podjęta przez Sejm, ZKA 1970, nr 2.

Uprościć układ przepisów, PiŻ 1961, nr 18.

Ustawa karna skarbową, Warszawa 1960.

Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Objasnienia i teksty, Warszawa 1959.

Ustawy dotyczące karania wykroczeń w Sejmie, NP 1970, nr 6.

W Krakowie o projekcie prawa o wykroczeniach, PiŻ 1970, nr 11.

W Łodzi o nowej kodyfikacji, PiŻ 1970, nr 17.

W przededniu wielkiej kampanii, ZKA 1970, nr 2.

Wstępny bilans, ZKA 1962, nr 1.

Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960, ZKA 1960, nr 2.

Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1965, ZKA 1965, nr 2.

Wywiad z Ministrem Spraw Wewnętrznych Władysławem Wichą, PiŻ 1956, nr 5.

Z prac nad projektem nowych przepisów o postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1961, nr 2.

Zadania orzecznictwa, ZKA 1969, nr 2.

Zanim będzie obowiązującym prawem, GSiP 1970, nr 21.

Zapiski sejmowe – wykroczenia, PiŻ 1971, nr 11.

III. Opracowania

Adamiak B., Ewolucja systemu kar w orzecznictwie w sprawie wykroczeń w PRL, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 1976, t. VIII.

Andrejew I., Przyczynek do trójpodziału przestępstw, PiP 1955, nr 12.

Andrejew I., Przyczynek do dyskusji o chuligaństwie, PiP 1959, nr 8-9.

Antoniolli M., Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Wien 1954.

- Bafia J., Bezpieczeństwo ruchu lądowego, wodnego i powietrznego w projekcie kodeksu karnego i w projekcie prawa o wykroczeniach, NP 1969, nr 2.
- Bafia J., Jeszcze raz o czynach przepołowionych – artykuł polemiczny, ZW 1988, nr 6.
- Bafia J., Kodyfikacja prawa o wykroczeniach, NP 1971, nr 1.
- Bafia J., O zaostrzeniu i przyśpieszeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo, Warszawa 1959.
- Bafia J., Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, NP 1966, nr 11.
- Bafia J., Wykroczenia powstałe z przekształcenia dotychczasowych występów, ZKA 1969, nr 5.
- Bafia J., Wzbogacenie środków zwalczania drobnej przestępczości, PiP 1968, nr 4-5.
- Bafia J., Zmiany w ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym, NP 1959, nr 1.
- Bareja Cz., Nowe prawo o wykroczeniach, „Przegląd Pożarniczy” 1971, nr 9.
- Batawia S., Sprawcy przestępstw i wykroczeń systematycznie nadużywający alkoholu. Wnioski wynikające z badań, „Archiwum Kryminologii” 1974, t. VI.
- Bachrach A., Niektóre zagadnienia procesu karnego w świetle Konstytucji. Z praktyki i teorii procesowej w latach 1945-1952, Warszawa 1953.
- Białas J., Uwagi do projektów prawa o wykroczeniach i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, „Problemy Praworządności” 1971, nr 1.
- Błaszczyk M., Jankowski W., Zbrojewska M., Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2013.
- Bojarski T. (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2013.
- Bojarski T., Ewolucja polskiego prawa wykroczeń, w: Rozwój polskiego prawa wykroczeń, T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), Lublin 1996.
- Bojarski T., Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń na tle rozwiązań europejskich, „Annales UMCS, Sectio G” 1993, vol. XL.
- Bojarski T., Polskie prawo wykroczeń, Warszawa 2012.
- Bojarski T., Przestępstwo a wykroczenie, w: Problemy ewolucji prawa karnego, T. Bojarski (red.), Lublin 1990.
- Bojarski T., Zmiany dostosowawcze przepisów prawa wykroczeń do nowych kodeksów karnych, w: Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka, Poznań 1999.
- Bojarski M., Radecki W., Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw, „Acta Universitatis Wroclaviensis. Seria Prawo”, 1989, No 144.
- Brodzki J., Jak oddziaływać?, TL 1970, nr 113.

- Brodzki J., Owocne konfrontacje, TL 1970, nr 199.
- Brodzki J., Zgodnie z interesem społecznym, TL 1970 nr 140.
- Broniatowski M., Perspektywy rozwoju orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1962, nr 7.
- Bubik A., Cybulski S., Na gapę, PiŻ 1970, nr 17.
- Buchała K., Zagadnienia spekulacji na tle ustawy z dn. 13 VII 1957 r., NP 1957, nr 10.
- Bujkowska O., Uwagi do projektu przepisów karno-administracyjnych, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1961, nr 9.
- Cerny K., Tolar J., Trestni zakon spravni, Praha 1957.
- Chabros J., Żądanie i pobieranie za usługi cen wyższych od obowiązujących, ZKA 1966, nr 5.
- Chełmoński J., Malinowski J., Otrzymałem wezwanie do kolegium karno-administracyjnego, Warszawa 1957.
- Cieślak M., Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, „Palestra” 1961, nr 6.
- Daszkiewicz W., Proces adhezyjny a postępowanie sadowe w sprawach karno-administracyjnych, PiP 1967, nr 6.
- Dąbrowski W. F., Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL, Poznań 1967.
- Dąbrowski W. F., Nowe aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1.
- Dąbrowski W. F., Lewiński J., W sprawie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, ZKA 1967, nr 6.
- Dąbrowski W. F., Zagadnienia ogólne orzecznictwa k-a w PRL, Poznań 1970.
- Drozd R., O potrzebie kodyfikacji ustawodawstwa karno-administracyjnego, NP 1957, nr 2.
- Dudek A., Państwo i Kościół w Polsce 1945-1970, Kraków 1995.
- Egierska D., Artykuł 50 projektu prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 3.
- Egierska D., Nowe wykroczenia, ZKA 1969, nr 5.
- Egierska D., Zmiany w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 1.
- Egierska-Pakuła D., Projekt prawa o wykroczeniach, ZKA 1967, nr 5.
- Egierska D., Lewiński J., Po sejmowej korekcie, ZKA 1971, nr 2.
- Egierska D., Smereczński J., Projekt prawa o wykroczeniach, NP 1969, nr 4.
- Egierska D., Szuniewicz E., Czytamy kodeks drogowy, ZKA 1963, nr 4-5.

- Falandysz L., Alkoholizm i nietrzeźwość jako zagadnienia kodyfikacji prawa o wykroczeniach, „Problemy Alkoholizmu” 1968, nr 11.
- Falandysz L., Dwa znaczenia pojęcia stanu nietrzeźwości, PiP 1966, nr 10.
- Falandysz L., Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym, „Palestra” 1969, nr 2.
- Falandysz L., Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, PiP 1970, nr 11.
- Falandysz L., Wykroczenie zakłócenia porządku publicznego, Warszawa 1974.
- Falkowska W., Nowy kształt kolegów, „Polityka” 1970, nr 44.
- Falkowska W., Szybko, skutecznie, sprawiedliwie, „Przekrój” 1970, nr 1332.
- Fiedorczyk P., Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, Białystok 2002.
- Fiedorczyk P., Unifikacja i kodyfikacja prawa rodzinnego w Polsce (1945-1964), Białystok 2014.
- Fijałkowski H., Uwagi do projektu prawa o wykroczeniach, „Gromada Rolnik Polski”, 1967, nr 141.
- Florek T., Zoll A., Z problematyki pogranicza przestępstw i wykroczeń, NP 1974, nr 3.
- Gajewski B., System kar (w świetle nowej ustawy z 2 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym), PdKO 1958, nr 6.
- Gałęcki H., Zagadnienie progu nietrzeźwości w ocenie wypadków drogowych, PiŻ 1963, nr 15.
- Gimbut A., O problemach prawnych prostytucji w Polsce i ewentualnych środkach jej zwalczania, PiP 1958, nr 8-9.
- Glaser S., Polskie prawo karne w zarysie, Kraków 1933.
- Glaser S., Mogilnicki A., Kodeks karny. Komentarz, Kraków 1934.
- Goldschmidt J., Das Verwaltungsstrafrecht, Berlin 1902.
- Góral R., Zakres rozpoznawania przez sądy spraw o wykroczenia, NP 1967, nr 1.
- Górniok O., Problematyka alkoholu w projekcie prawa o wykroczeniach, PiP 1970, nr 10.
- Grendys M., Odpowiedzialność za drobne przestępstwa, PiŻ 1966, nr 14.
- Grendys M., Walor społecznej dyskusji, ZKA 1970, nr 4-5.
- Grzegorzczak T., Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Warszawa 2012.
- Grzegorzczak T. (red.), Kodeks wykroczeń, Warszawa 2013.
- Grzegorzczak T., Gubiński A., Prawo wykroczeń, Warszawa 1995.

- Grzybowski K., Sądy a aparat władzy i administracji, PiŻ 1957, nr 8.
- Gubiński A., Areszt zasadniczy i zastępczy, ZKA 1963, nr 6.
- Gubiński A., Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary, ZW 1977, nr 6.
- Gubiński A., Kary zasadnicze w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 2.
- Gubiński A., Niektóre zagadnienia kodyfikacji prawa o wykroczeniach, PiP 1968, nr 2.
- Gubiński A., Odszkodowanie i nawiązka w prawie wykroczeń, ZW 1973, nr 6.
- Gubiński A., O niektórych kierunkach orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń w latach 1972-1975, PiP 1976, nr 3.
- Gubiński A., O właściwy zakres przedmiotowy prawa o wykroczeniach, ZW 1981, nr 3.
- Gubiński A., Prawo karno-administracyjne, Warszawa 1967.
- Gubiński A., Prawo wykroczeń, Warszawa 1980.
- Gubiński A., Projekt prawa o wykroczeniach, „Problemy Alkoholizmu” 1971, nr 4.
- Gubiński A., Recydywa w prawie wykroczeń, ZW 1976, nr 1.
- Gubiński A., Środki oddziaływania wychowawczego na tle zasady celowości w prawie wykroczeń, PiP 1972, nr 10.
- Gubiński A., Siewierski M., Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1967.
- Gubiński A., Wina i jej postaci, ZKA 1965, nr 5.
- Gubiński A., Wokół problemów nowej kodyfikacji, ZW 1972, nr 2.
- Gubiński A., Zasady wymiaru kary za wykroczenie, ZKA 1963, nr 2.
- Golańska K., Wykaz zakazów, „Zwierciadło” 1970, nr 37.
- Golańska K., Wykroczenia, „Zwierciadło” 1970, nr 37.
- Hatschek J., Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, Leipzig 1924.
- Herrnritt R. H., Grundlehren des Verwaltungsrecht, Tübingen 1921.
- Herzog A., Zakaz prowadzenia rowerów, motorowerów i pojazdów zaprzęgowych, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 5.
- Hochberg L., Doniosłe zmiany w orzecznictwie karno-administracyjnym, „Służba MO” 1967, nr 1.
- Hochberg L., Kilka uwag o nowej ustawie o zwalczaniu spekulacji, PiP 1957, nr 12.
- Hochberg L., Kodyfikacja przepisów o wykroczeniach, NP 1961, nr 9.
- Hochberg L., Nowe formy karnej ochrony własności społecznej, NP 1959, nr 9.

- Hochberg L., Rodzaje wykroczeń, ZKA 1966, nr 5.
- Horak M., Lorenc O., Zakon o precinech. Komentar, Praha 1975.
- Iserzon E., Kierunki reformy orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1961, nr 11.
- Iserzon E., Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych, „Studia Prawnicze” 1969, z. 21.
- Iserzon E., Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1959, nr 8-9.
- Iserzon E., Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa o wykroczeniach, PiP 1970, nr 8-9.
- Jakubowska-Hara J., Grzywna w prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka, Warszawa 2004.
- Jakubowski Z., Papliński S., Dokuczliwy margines. TL 1970, nr 157.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., Instytucje postępowania w sprawach wykroczeń administracyjnych, w: J. Starościak (red.), Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, Warszawa 1973.
- Jankowski J., Uwagi i postulaty, PiŻ 1961, nr 14.
- Jankowski K., Drobną przestępczość. Problem kodyfikacyjny, PiŻ 1963, nr 20.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956.
- Jarząbski W., Pasożytnictwo – pogłębie dla przestępczości, TL 1970, nr 124.
- Jasińska M., Nie tędy droga, PiŻ 1961, nr 1.
- Jasińska M., O prostytucji z nieco innej strony, PiŻ 1961, nr 8.
- Jasińska M., Problem prostytucji młodocianych w świetle badań terenowych, PiP 1957, nr 4-5.
- Jasińska M., Proces społecznego wykołajenia młodocianych dziewcząt, Warszawa 1967.
- Jasiński J., Dmuchaj Pan w balonik, ŻW 1963, nr 270.
- Jasiński J., Dwie nowe ważne ustawy, ZKA 1965, nr 2.
- Jasiński J., Prawo bliżej odbiorcy, GSiP 1966, nr 20.
- Jasiński J., Prawo o wykroczeniach w nowej szacie, PiŻ 1961, nr 13.
- Jasiński J., Proponujemy: sądy społeczne, PiŻ 1962, nr 7.
- Jastrzębski L., Kradzież drewna z lasu, ZKA 1966, nr 5.
- Jastrzębski L., W sprawie niektórych zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego, NP 1956, nr 1.

- Jendrośka J., Rozwój orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w Polsce, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 1978, t. X.
- Jóźwiak F., Zadania Milicji Obywatelskiej, ZKA 1966, nr 5.
- Kaczyńska D., Dajcież nam spokój, ŻW 1970, nr 126.
- Kaczyńska D., Kodeks wykroczeń. Komisja wprowadza poprawki, ŻW 1971, nr 115.
- Kaczyńska D., Nie ma nagany dla chuligana, ŻW 1970, nr 160.
- Kaczyńska D., O wykroczeniach szczegółowo, ŻW 1970, nr 116.
- Kaczyńska D., Obywatelskie opinie i propozycje, ŻW 1970, nr 202.
- Kaczyńska D., Potknięcia na drodze, ŻW 1970, nr 120.
- Kaczyńska D., Prokurator na straży, ŻW 1970, nr 286.
- Kaczyńska D., Propozycje prawnicze. Jeszcze o wykroczeniach, ŻW 1970, nr 294.
- Kalitowski M., Usiłowanie, podżeganie oraz pomocnictwo w projekcie prawa o wykroczeniach z 1970 r., „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1971, nr 2.
- Karaś M., Skandal, „Zwierciadło” 1970, nr 37.
- Kiechajdas A., Pasożytnictwo – gdzie się zaczyna?, TL 1970, nr 204.
- Klajnermann I., Niektóre zagadnienia z dziedziny orzecznictwa karno-administracyjnego, NP 1955, nr 5.
- Klimek J., Inna nazwa – inne uprawnienia, GSiP 1972, nr 2.
- Kłosiewicz P., Olszewska T., Doniosłe problemy „małej sprawiedliwości”, „Więź” 1970, nr 11.
- Kocel-Krekora Z., Kierunki rozwoju polskiego prawa wykroczeń, ZW 1987, nr 3.
- Kołodziejski W., Kilka uwag o art. 14 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, PdKO 1957, nr 1-2.
- Koper S., Życie towarzyskie elit PRL, Warszawa 2014.
- Kostrzewa J., O projekcie prawa o wykroczeniach, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1970, nr 12.
- Kotyrowski S., Udajemy, że nas nie ma, TL 1970, nr 126.
- Kowalska E., Egzekwowanie obowiązku szkolnego, ZKA 1968, nr 2-3.
- Kubicki L., Projekt prawa o wykroczeniach, PiP 1961, nr 10.
- Kubicki L., Świda W., Stan prawa karnego, PiP 1972, nr 4.
- Kubiec Z., Prawo o wykroczeniach, „Ławnik Ludowy” 1961, nr 10.
- Kuchna D., Jeszcze o prostytutce, PiŻ 1961, nr 22.
- Kukula R., Das Verwaltungszwang, Wien 1918.
- Kulczycki M., Zduńczyk J., Prawo przeciw alkoholizmowi, Warszawa 1968.

- Kulczycki M., Zduńczyk J., Ulga sądom, *ŻW* 1966, nr 166.
- Lenartowicz Z., Córy Koryntu, *PiŻ* 1960, nr 1.
- Leonieni M., O projekcie prawa o wykroczeniach, „*Palestra*” 1961, nr 9.
- Leoński Z., Kolegia w systemie organów rady narodowej, *ZKA* 1968, nr 6.
- Lernell L., Nad projektem prawa o wykroczeniach, *ZKA* 1961, nr 4.
- Lernell L., Określenie wykroczenia w projekcie prawa o wykroczeniach, *ZKA* 1961, nr 2.
- Lewiński J., Kodyfikacja przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, *NP* 1969, nr 6.
- Lewiński J., Kolegia – organ quasi sądowy, *PiŻ* 1970, nr 15.
- Lewiński J., Kształtowanie stosowanej przez kolegia do spraw wykroczeń polityki karania przez organy nadzoru, w: *Materiały na Sesję Popularno-Naukową z okazji XXV-lecia kolegiów do spraw wykroczeń (21.IV.1977 Warszawa)*, Warszawa 1977.
- Lewiński J., Postępowanie w sprawach o wykroczenia, „*Służba MO*” 1971, nr 2.
- Lewiński J., Prawo o wykroczeniach, *PiŻ* 1970, nr 12.
- Lewiński J., Środki karne i wychowawcze, *PiŻ* 1970, nr 13.
- Lewiński J., Ustrój kolegiów do spraw wykroczeń, „*Służba MO*” 1971, nr 2.
- Lewiński J., Wybrane zagadnienia ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, *NP* 1967, nr 2.
- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991*, Warszawa 2010.
- Lityński A., *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Katowice 1991.
- Longchamps F., Problemy pogranicza prawa administracyjnego, „*Studia Prawnicze*” 1967, nr 16.
- Łączkowska U., Nie będziesz czekał nadaremnie, „*Pomorze*” 1970, nr 17.
- Łuczak W., Organa resortu spraw wewnętrznych realizują postanowienia ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, „*Walka z Alkoholizmem*” 1964, nr 9-10.
- Łukaszewicz Z., Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z chuligaństwem, w: *Chuligaństwo. Studia*, J. Sawicki (red.), Warszawa 1956.
- Łysko M., *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, Dzieje biurokracji. T. V, część II*. Lublin – Toruń – Włocławek 2013.
- Łysko M., *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*, MHI 2008, t. VI.

- Łysko M., Kolegia karno-administracyjne w walce z Kościołem katolickim w Polsce (1956-1970), CPH 2007, t. LIX, z. 1.
- Łysko M., Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej (1952-1956), CPH 2012, t. LXIV, z. 2.
- Łysko M., Obwiniony jako uczestnik postępowania w sprawach o wykroczenia – wczoraj i dziś, w: *Role uczestników postępowań sądowych – wczoraj, dziś, jutro*, D. Gil (red.), Lublin 2015.
- Łysko M., Orzecznictwo karno-administracyjne w walce z alkoholizmem w okresie gomułkowskim, „Z Dziejów Prawa” 2011, t. 4.
- Łysko M., Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej, MHI 2009, t. VIII.
- Łysko M., Początki prac nad kodyfikacją prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej, MHI 2011, t. X.
- Łysko M., Polityczne uwarunkowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. XVII.
- Łysko M., Problem chuligaństwa w orzecznictwie karno-administracyjnym w Polsce Ludowej (1952-1989), CPH 2008, Tom LX, z. 2.
- Łysko M., Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3.
- Łysko M., Reforma prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej z 1958 r, w: „Z Dziejów Prawa” 2014, tom 7.
- Łysko M., Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, w: *Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej*, Toruń 2013.
- Łysko M., Społeczne organy wymiaru sprawiedliwości w Niemieckiej Republice Demokratycznej, w: *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia oferowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*. Księga 2, Białystok – Katowice 2010.
- Łysko M., System kar w prawie wykroczeń Polski Ludowej, w: *Culpa et poena*, M. Mikuła (red.), Kraków 2009.
- Łysko M., Środki zaskarżania orzeczeń karno-administracyjnych w Polsce Ludowej, w: *Szczegółne środki zaskarżenia w ujęciu komparatystycznym*, D. Gil (red.), Stalowa Wola 2013.
- Łysko M., Udział przedstawicieli nauki w pracach nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej, CPH 2015, t. LXVII, z. 1.
- Łysko M., Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego okresu gomułkowskiego, MHI 2012, t. XI.

- Łysko M., Zasady obsady personalnej kolegiów karno-administracyjnych Polski Ludowej, MHI 2013, t. XII.
- Łysko M., Zbiórki publiczne na rzecz Kościoła rzymskokatolickiego w świetle polityki wyznaniowej władz okresu gomułkowskiego, MHI 2007, t. V.
- Machejek W., Powszechny gniew przeciwko wykroczeniom, „Życie Literackie” 1970, nr 6.
- Makarewicz J., Kodeks karny z komentarzem, Lwów 1936.
- Makarewicz J., Powrotna fala (projekt ustawy o wykroczeniach), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4.
- Makowski W., Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 1937.
- Malec J., Pasożytnictwo społeczne, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1978, t. 8.
- Marek A., Istota i zasady odpowiedzialności karnej za wykroczenia – na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Palestra” 1967, nr 5.
- Marek A., Materialna definicja wykroczenia, „Zeszyty Naukowe UMK. Prawo”, 1971, t. X.
- Marek A., Niedokończona reforma prawa wykroczeń, w: Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger (red.), Lublin 2011.
- Marek A., Polskie prawo wykroczeń, Warszawa 1987.
- Marek A., Prawo wykroczeń, Warszawa 2012.
- Marek A., Prawo wykroczeń w zarysie, Warszawa 1975.
- Marek A., Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń, w: Problemy odpowiedzialności karnej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Kazimierza Buchały, Kraków 1994.
- Marek A., Proponowany model prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia na tle standardów europejskich, Rozwój polskiego prawa wykroczeń, T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), Lublin 1996.
- Marszał K., Przedawnienie w sprawach rozpatrywanych przez kolegia karno-administracyjne przy prezydiach rad narodowych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 3.
- Mates P. a kolektiv, Zakłady spravniho prava trestniho, Praha 2010.
- Melezini M., Punitivność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku, Białystok 2003.
- Mieńszagin W., Wyszyńska Z., Radzieckie prawo karne, Warszawa 1953.
- Miklaszewska M., Dyskutujemy nad prawem o wykroczeniach, „Gazeta Poznańska” z 22 maja 1970 r.

- Milewski J., Nowa strategia prawna?, „Kierunki” 1970, nr 31.
- Milewski J., Nowości i wątpliwości, „Kierunki” 1970, nr 33.
- Mironczuk A., Ochrona praw pracowniczych, PiŻ 1961, nr 15.
- Mironczuk A., Oddziaływanie wychowawcze zakładów pracy, ZKA 1966, nr 5.
- Misiewicz A., Kto ma orzekać?, PiŻ 1960, nr 16.
- Mołdawa T., Ludzie władzy 1944-1991, Warszawa 1991.
- Moszyńska A., Prace nad zmianami w prawie spadkowym w latach 1947-1964, MHI 2013, t. XII.
- Niezabitowska M., Nowe prawo o wykroczeniach umożliwi skuteczniejsze zwalczanie drobnych kradzieży, „Express Wieczorny” z 4-5 lipca 1970 r.
- Niezabitowska M., Nowy projekt prawa o wykroczeniach przewiduje wysokie kary za fałszywe alarmy, „Express Wieczorny” z 12 maja 1970 r.
- Niezabitowska M., Surowe kary dla piratów drogowych – bezpieczeństwo na szosach pod zastrzonymi rygorami, „Express Wieczorny” z 14 maja 1970 r.
- Niezabitowska M., Troska o bezpieczeństwo i spokój publiczny – przewidywane surowe represje wobec wandalów i awanturników, „Express Wieczorny” z 18 maja 1970 r.
- Nisenson I., Siewierski M., Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach, Warszawa 1935.
- Ochendowski E., Postępowanie nakazowe i umorzenie postępowania, PiŻ 1970, nr 15.
- Olendarczyk Z., Doświadczenia bratniej republiki, PdKO 1956, nr 1.
- Olszewski M., Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia – de lege ferenda, PiP 1976, nr 1-2.
- Olszewski M., Stopień społecznego niebezpieczeństwa jako podstawa rozgraniczenia przestępstw i wykroczeń, PiP 1988, nr 4.
- Ostapczuk B., W sprawie dyskusji nad projektem prawa o wykroczeniach, ZKA 1970, nr 4-5.
- Pacholarz E., Analiza orzecznictwa k-a za rok 1968, ZKA 1969, nr 2.
- Pacholarz E., W zwierniku statystyki, ZKA 1970, nr 4-5.
- Papierkowski Z., Projekt prawa o wykroczeniach, „Palestra” 1961, nr 9.
- Peiper L., Komentarz do kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach, Kraków 1936.
- Peters H., Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949.
- Pleńska D., Wokół problemów nowej kodyfikacji, ZW 1972, nr 2.
- Pływaczewski E., Kilka uwag w związku z reformą prawa wykroczeń. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1991, t. XXVIII.

- Pływaczewski E., Przestępstwo paserstwa w ustawodawstwie polskim, Toruń 1986.
- Pływaczewski E., Z problematyki rozgraniczenia wykroczeń i przestępstw, ZW 1986, nr 1.
- E. Popek, Wykroczenie – czyn społecznie niebezpieczny, ZKA 1969, nr 6.
- Popławski H., Karalność czynu przestępnego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną „Palestra” 1965, nr 12.
- Popławski H., Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawnym PRL, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1978, nr 20.
- Popławski H., Problemy granic przestępstwa i wykroczenia, NP 1973, nr 9.
- Popławski H., Zarys prawa o wykroczeniach, Gdańsk 1974.
- Porada K., Mikrospołeczne skutki stosowania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. X.
- Postan A., Duże zadania małej sprawiedliwości, GSiP 1966, nr 9.
- Postan A., Pięć ustaw – jedna idea, GSiP 1971, nr 1.
- Pstrokońska B., Bicz na pasożytów, „Gazeta Robotnicza” z 15 czerwca 1970 r.
- Radecki W., Miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa, w: W. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2005.
- Radecki W., Odpowiedzialność za wykroczenia w systemie środków reakcji na czyny społecznie niebezpieczne, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego. Problemy Prawa Karnego” 1988, nr 14.
- Radecki W., Prostytucja a prawo o wykroczeniach, PiŻ 1967, nr 22.
- Radecki W., System kar i innych środków oddziaływania w prawie wykroczeń, „Służba MO” 1977, nr 6.
- Rajkowski R., Odpowiedzialność karno-administracyjna pracownika uspołecznionego zakładu pracy, Warszawa 1956.
- Rajkowski R., Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955.
- Rajkowski R., Projekt kodeksu karnego a prawo karno-administracyjne i jego problemy kodyfikacyjne, PiP 1956, nr 8-9.
- Rappaport E. S., Zagadnienia kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, nr 22.
- Ratajczak A., Problemy alkoholizmu, prostytucji i pasożytnictwa społecznego, „Gazeta Poznańska” z 22 czerwca 1970 r.
- Ratajczak A., Uwagi o części ogólnej, PiŻ 1961, nr 16.
- Raschauer N., Wessely W., Verwaltungsstrafrecht. Allgemeiner Teil, Wien 2005, s. 15-16.
- Rot H., Problemy kodyfikacji prawa w PRL, Wrocław 1978.

- Rybicki M., Blaski i cienie polityki represyjnej, PiŻ 1961, nr 1.
- Rybicki Z., W sprawie niektórych zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego, NP 1956, nr 3.
- Rybicki Z., Służewski J., Przepisy karno-administracyjne, Warszawa 1954.
- Rybicki Z., Sobczak K., O niektórych zagadnieniach udziału obywateli w orzecznictwie karno-administracyjnym, PiP 1957, nr 4.
- Sakowicz A., Powrót demonów przeszłości, „Rzeczpospolita” z 2 lutego 2006 r.
- Sekularz B., Kto to jest pasożyt?, TL 1970, nr 154.
- Siarkiewicz K., Kształtowanie się ustroju kolegiów, ZW 1977, nr 4-5.
- Sienkiewicz Z., Uwagi o systemie kar zasadniczych, ZW 1988, nr 1.
- Siewierski M., Dowody w postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1961, nr 6.
- Siewierski M., Ewolucja postępowania w sprawach o wykroczenia, ZW 1978, nr 1.
- Siewierski M., Nowy projekt prawa o wykroczeniach, PiŻ 1967, nr 22.
- Siewierski M., Oskarżyciel w postępowaniu karno-administracyjnym, ZKA 1962, nr 1.
- Siewierski M., Postępowanie nakazowe, ZKA 1965, nr 5.
- Siewierski M., Przepisy procesowe, ZKA 1966, nr 5.
- Siewierski M., W kwestiach węzłowych. Cztery uwagi krytyczne, PiŻ 1961, nr 20.
- Siewierski M., Wprowadzenie do studiów nad postępowaniem w sprawach o wykroczenia, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1976, nr 14.
- Siewierski M., Lewiński J., Leoński Z., Gościcki J., Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz do ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Warszawa 1973.
- Siwik Z., Bibliografia prawa o wykroczeniach 1944-1974, Warszawa 1977.
- Siwik Z., Prawo o wykroczeniach, Wrocław 1980.
- Skupiński J., Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4.
- Skupiński J., Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, PiP 1970, nr 8-9.
- Skupiński J., Model polskiego prawa o wykroczeniach, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974.
- Skupiński J., Pasożytnictwo – problem prawny czy społeczny?, TL 1970, nr 147.
- Skupiński J., Prawo o wykroczeniach w europejskich państwach socjalistycznych, tom II – Niemiecka Republika Demokratyczna, Warszawa 1977.

- Skupiński J., Przekazanie niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego, PiP 1967, nr 1.
- Skrzypińska B., Nie zhańbieni pracą, TL 1970, nr 163.
- Smereczański J., Kodyfikacja prawa o wykroczeniach GSiP 1970, nr 13.
- Smereczański J., Najbliższe zadania, ZKA 1969, nr 1.
- Smereczański J., Projekt prawa o wykroczeniach, „Służba MO” 1971, nr 1.
- Smereczański J., Środki oddziaływania pozakarnego, ZKA 1969, nr 5.
- Sobczak K., Uwagi do projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, „Rada Narodowa” 1961, nr 29.
- Smoleński T., Kary dodatkowe przy wykroczeniach, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1937, nr 1.
- Sójka-Zielińska K., Historia prawa, Warszawa 2011.
- Stachowiak S., Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia, w: Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa Profesora Aleksandra Tobisa, Poznań 2004.
- Stachowiak S., Model rozprawy w kolegium do spraw wykroczeń w ujęciu projektu nowego k.p.s.w., w: Rozwój polskiego prawa wykroczeń, T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), Lublin 1996.
- Starościak J., Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1959, nr 4.
- Stefański R.A., Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 11-12.
- Stembrowicz J., Kolegia – sądy społeczne, PiŻ 1961, nr 9.
- Surkau W. (red.), Verhütung und Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten, Berlin 1978.
- Szewczyk M., Kara pracy na cele społeczne na tle rozważań o przestępstwie i karze, Kraków 1996.
- Szewczyk M., Problematyka nieletnich w ustawie o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Palestra” 1968, nr 9.
- Szewczyk M., Warunkowe zawieszenia wykonania akry aresztu orzeczonej przez kolegium za wykroczenia, PiP 1967, nr 5.
- Sznec Z., O problemach karno-administracyjnych, ZKA 1962, nr 6.
- Sziszow O., O rozgraniczeniu przestępstw i wykroczeń administracyjnych w prawie radzieckim, ZKA 1961, nr 5.

- Szubert J., Odpowiedzialność karno-administracyjna w prawie o miarach i narzędziach pomiarowych, ZKA 1966, nr 6.
- Szumski J., Chuligański charakter wykroczenia, w: *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), Lublin 1996.
- Szumski J., Główne kierunki polityki karnej realizowane przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972-1989, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX.
- Szumski J., O przedmiocie i zakresie pojęcia polityki kryminalnej, PiP 1979, nr 6.
- Szumski J., Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń, w: *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, J. Skupiński (red.), Wrocław 1984.
- Szumski J., Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki, Lublin 1995.
- Szumski J., Zmiany w prawie wykroczeń i ich wpływ na politykę kryminalną, PiP 1986, nr 7.
- Śliwiński S., Polskie prawo karne materialne. Część ogólna, Warszawa 1946.
- Śliwowski J., Kara ograniczenia wolności, GSiP 1968, nr 11.
- Śliwowski J., Peryferie prawa karnego?, GSiP 1971, nr 2.
- Śmietanka I., Z sądu do kolegium, GSiP 1970, nr 16.
- Śmietanka I., Zasady odpowiedzialności i karania, ZKA 1966, nr 5.
- Świda W., Projekt kodeksu karnego z 1968 roku ze stanowiska polityki kryminalnej, PiP 1968, nr 4-5
- Tabako E., W przededniu trudnego egzaminu, ZKA 1962, nr 2.
- Taubenschlag G., Polskie prawo karno-administracyjne, Łódź 1937.
- Tomczyk W., Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach, ZKA 1969, nr 3-4.
- Tomczyk W., Nawiązka i odszkodowanie, ZKA 1969, nr 5.
- Tomczyk W., Orzekanie nawiązki, ZW 1972, nr 3.
- Tylman J., Zagadnienia procesowe ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, „Służba MO” 1966, nr 6.
- Tyrawski T., Projekt nowego prawa o wykroczeniach, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1962, nr 1.
- Walczak S., Niektóre problemy kodyfikacji prawa karnego, PiP 1968, nr 4-5.
- Walczak T., Perswazja nie wystarczy, TL 1970, nr 130.
- Waltoś S., Kolidzja postępowania karnego i karno-administracyjnego, „Palestra” 1961, nr 12.

- Waltoś S., Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynie społecznie niebezpiecznym, PiP 1970, nr 11.
- Waltoś S., Postępowania szczególne w polskim procesie karnym, Warszawa 1973.
- Waltoś S., Wykonanie kary pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów mechanicznych, NP 1963, nr 11.
- Warylewski J., Prawo karne. Część ogólna, Warszawa 2015.
- Wąsik J., Kara krótkoterminowego pozbawiania wolności w Polsce, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1981.
- Wolter W., Prawo karne. Zarys wykładu systematycznego. Część ogólna, Warszawa 1947.
- Wolter W., Zasady odpowiedzialności karnej (na tle projektu kodeksu karnego PRL z 1968 r.), PiP 1968, nr 4-5.
- Wróblewski A., Wykroczenia drogowe, PiŻ 1970, nr 19.
- Vojacek L., Schelle K., Knoll V., Ceske pravne dejiny, Plzen 2010.
- Zimmermann M., Art. 72 konstytucji marcowej a dotychczasowe ustawodawstwo polskie, Lwów 1930.
- Zimmermann M., Orzecznictwo karno-administracyjne, ZKA 1965, nr 4.

WYKAZ SKRÓTÓW

AAN	– Archiwum Akt Nowych
CPH	– „Czasopismo Prawno-Historyczne”
CRZZ	– Centralna Rada Związków Zawodowych
DSA MSW	– Departament Społeczno-Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
GSiP	– „Gazeta Sądowa i Penitencjarna”
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
II RP	– II Rzeczpospolita Polska
INP PAN	– Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
KC PZPR	– Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej
kk.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571).
kk. z 1969 r.	– Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94)
kolegium k-a	– kolegium karno-administracyjne
Kolegium MSW	– Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Komisja I	– Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, utworzona zarządzeniem nr 66/60 Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 30 marca 1960 r.
Komisja II	– Komisja do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, utworzona zarządzeniem nr 27/67 Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 1967 r.
kpsw.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116)
kw.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 114)
MHI	– „Miscellanea Historico-Iuridica”
MHW	– Ministerstwo Handlu Wewnętrznego
MO	– Milicja Obywatelska
MSW	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
NP	– „Nowe Prawo”
odpowiedzialność k-a	– odpowiedzialność karno-administracyjna
orzecznictwo k-a	– orzecznictwo karno-administracyjne
PdKO	– „Poradnik dla Kolegów Orzekających” – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365)
p.k.a.	
PiP	– „Państwo i Prawo”
PiŻ	– „Prawo i Życie”
podkomisja sejmowa	– Podkomisja Sejmowa do rozpatrzenia projektu prawa o wykroczeniach oraz projektu przepisów wprowadzających prawo o wykroczeniach
połączone komisje	– obradujące wspólnie Sejmowe Komisje Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości Sejmu PRL V kadencji

p.o.w.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572)
prawo k-a	– prawo karno-administracyjne
Prezydium WRN	– Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
projekt kk. z 1968 r.	– Projekt Kodeksu karnego oraz przepisów wprowadzających Kodeks karny, Warszawa 1968
projekt z 1961 r.	– Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1961
projekt z 1962 r.	– Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1962. Wersja robocza
projekt z 1967 r.	– Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1967
projekt z 1968 r.	– Projekt Prawa o wykroczeniach oraz Przepisów wprowadzających Prawo o wykroczeniach, Warszawa 1968. Wersja robocza
projekt z 1970 r.	– Prawo o wykroczeniach. Projekt, Warszawa 1970
Sekretariat	– Sekretariat Komisji do opracowania projektu Prawa o wykroczeniach, utworzonej zarządzeniem nr 66/60 Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 30 marca 1960 r.
TL	– „Trybuna Ludu”
u.k.a.	– ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 66, poz. 454)
ustawa antyalkoholowa	– ustawa dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz. U. Nr 69, poz. 434)
ustawa antychuligańska	– ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. 34, poz. 152)
ustawa antyspekulacyjna	– ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zwalczaniu spekulacji i ochronie interesów nabywców i producentów rolnych w obrocie handlowym (Dz.U. Nr 39, poz. 171)
ustawa o przekazaniu	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149)

Wykaz skrótów

Wydział Administracyjny	– Wydział Administracyjny Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej
ZKA	– „Zagadnienia Karno-Administracyjne”
ZPP	– Zrzeszenie Prawników Polskich
ZW	– „Zagadnienia Wykroczeń”
ŻW	– „Życie Warszawy”