

WITOLD F. DĄBROWSKI

NOWE ASPEKTY ORZECZNICTWA KARNO-ADMINISTRACYJNEGO

I

Konieczność pełnej kodyfikacji prawa karno-administracyjnego jest oczywista już od przeszło dziesięciu lat¹. Dotyczy to zarówno prawa materialnego, jak i formalnego. Kodyfikacja ta stworzyć ma jednolity, oparty na określonej koncepcji system orzecznictwa karno-administracyjnego. Powinien on uwzględniać zarówno charakter państwa, w którym orzecznictwo to ma funkcjonować, jak i kierunek jego rozwoju, a także konkretne warunki społeczne, w jakich model ten ma działać.

Prace nad przygotowaniem takiej kodyfikacji trwają już od 1956 r. Prowadzone są jednak z różną aktywnością i przerywane na rzecz rozwiązań doraźnych². Dotyczy to zarówno ustawy z dnia 2 XII 1958 r.³, która jest jedynie „małą reformą” załatwiającą tylko najpilniejsze postulaty praktyki⁴, jak i ostatniej ustawy z dnia 17 VI 1966 r. o przeka-

¹ Pierwszą międzyresortową komisję do opracowania przepisów o orzecznictwie karno-administracyjnym powołał prezes Rady Ministrów zarządzeniem z dnia 22 VI 1955 r.

² Pierwszy projekt, obejmujący całokształt problematyki karno-administracyjnej, ukazał się w 1957 r. Ustawodawca nie czekał jednak na ukończenie prac nad tym projektem, lecz zdecydował się na rozwiązanie doraźne, wydając w dniu 2 XII 1958 r. ustawę o zmianie ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym z XII 1951 r. (Dz. U. nr 66, poz. 454).

³ Dz. U. nr 77, poz. 396.

⁴ W czasie debaty sejmowej nad tą nowelą podkreślano jednak, iż trzeba jak najbardziej popierać i oczekiwać przyspieszenia prac kodyfikujących i unifikujących stan prawny na odcinku orzecznictwa karno-administracyjnego (por. sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu PRL, Warszawa 1958, łam 87). Zgodnie z tym zaleceniem Rada Ministrów uchwałą z 421/59 z dnia 15 X 1959 r. w sprawie planu prac nad uporządkowaniem ustawodawstwa administracyjnego zleciła ministrowi spraw wewnętrznych opracowanie projektu ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, a ministrowi sprawiedliwości wespół z ministrem spraw wewnętrznych — projektu prawa o wykroczeniach. Na podstawie tej uchwały ministrowie ci powołali odpowiednie komisje. Por. zarządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 30 III 1960 r. (Dz. Urz. MSW nr 13 poz. 28) oraz zarządzenie ministra spraw wewnętrznych i ministra sprawiedliwości z dnia 30 III 1960 r. (Dz. Urz. MSW nr 13, poz. 22, oraz nr 17, poz. 38).

zaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego⁵. Ta ostatnia ukazała się bowiem w chwili, gdy prace komisji przygotowujących projekt prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym oraz prawa o wykroczeniach były poważnie zaawansowane, a same projekty przeszły już publiczną dyskusję. W tej sytuacji można było spodziewać się aktu regulującego całokształt problematyki orzecznictwa karno-administracyjnego i to na podstawie określonej koncepcji tego orzecznictwa.

Ustawa z dnia 17 VI 1966 r. bez wątplenia nie spełnia tego zadania⁶. Jest to kolejny akt wydany pod wpływem potrzeby chwili i aczkolwiek zawiera postanowienia interesujące także z teoretycznego punktu widzenia, to jednak głównym jego zadaniem jest doraźne rozwiązanie pro-

⁵ Dz. U. nr 23, poz. 149.

⁶ Omawiana ustawa składa się z trzech części, regulujących dość odmienne zagadnienia. Rozdział trzeci wprowadza pewne zmiany do dotychczasowej ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym. Na ich czoło wysuwa się zmiana katalogu kar, sposobu ich wymierzania i wykonania. W dalszym ciągu karami głównymi w orzecznictwie karno-administracyjnym pozostają: kara aresztu (do trzech miesięcy), kara grzywny (do 4500 zł z możliwością zamiany na areszt) oraz kara nagany. Nowela podkreśla jednak wyjątkowość kary aresztu i wprowadza nie znaną poprzednio orzecznictwu możliwość warunkowego zawieszenia jej wykonania. Szczególnego zaakcentowania godne jest wyposażenia kolegiów w prawo odstąpienia od wymierzenia kary przewidzianej za dane wykroczenie i zastosowanie wobec sprawcy upomnienia lub innego środka oddziaływania społecznego mającego na celu przywrócenie naruszonego przez sprawcę porządku prawnego, lub wyrównanie wyrządzonej krzywdy.

Znamienne jest też rozwiązanie wprowadzone przez art. 19. Pozwala ono przewodniczącemu kolegium na odmowę wszczęcia postępowania karno-administracyjnego i przekazanie sprawy karno-administracyjnej kierownikowi zakładu pracy, w którym sprawca jest zatrudniony z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w regulaminie pracy lub w postępowaniu dyscyplinarnym, albo innych środków oddziaływania wychowawczego stosowanych w zakładzie.

W odróżnieniu od poprzednich, zmiany wprowadzone przez przepisy rozdziału pierwszego i drugiego omawianej ustawy nie dotyczą całego orzecznictwa karno-administracyjnego, lecz jedynie orzecznictwa w sprawach tych 10 typów przestępstw, które ustawa przekształca w wykroczenia i przekazuje do orzecznictwa karno-administracyjnego (art. 1—10). Chodzi tu o nie przekraczające 300 zł przypadki kradzieży, paserstwa, a także ograniczone do pewnej wysokości szkody przypadki wyrębu drzewa z lasu, spekulacji w handlu itp. (art. 1—10). Przepisy rozdziału drugiego określają zakres stosowania art. 1—10 oraz wprowadzają odrębności przy rozpoznawaniu tych spraw. Zmiany te dotyczą zarówno prawa materialnego, jak i formalnego. W dziedzinie prawa materialnego zwraca uwagę wprowadzenie nie znanej dotychczas orzecznictwu karno-administracyjnemu odpowiedzialności za usiłowanie, pomocnictwo i podżeganie, a w dziedzinie prawa formalnego szczególnie wyłączenie od orzecznictwa w tych sprawach kolegiów przy prezydiach rad narodowych niższych niż powiatowe, wprowadzenie obowiązkowego pośrednictwa oskarżyciela publicznego przy składaniu wniosków o ukaranie pochodzących od osób fizycznych oraz bliski związek tego orzecznictwa z orzecznictwem sądownym.

blemów praktycznych⁷. Ustawa ta nie tylko nie unifikuje dotychczasowego ustawodawstwa z zakresu orzecznictwa karno-administracyjnego, lecz pogłębia jeszcze i tak już rażący brak spójności tych przepisów. W konsekwencji nie tylko nie zastępuje kodyfikacji, lecz czyni ją jeszcze bardziej pilną.

Jak wiadomo, prace nad kodyfikacją prawa karno-administracyjnego zostały zawieszono ze względu na konieczność dostosowania projektów tego prawa do rozwiązań przyjętych w kodeksie karnym oraz kodeksie postępowania karnego. Ponieważ prace nad tymi projektami są już poważnie zaawansowane, można żywić nadzieję, że wkrótce zostaną podjęte także prace nad projektami prawa karno-administracyjnego. Będą one prawdopodobnie jedynie kontynuacją prac dotychczasowych, tym niemniej rozpocząć je trzeba od zagadnień podstawowych, dotyczących wyboru systemu orzecznictwa karno-administracyjnego. Chodzi tu o przyjęcie określonej koncepcji tego orzecznictwa, dostosowanej do charakteru i zadań państwa socjalistycznego oraz aktualnego systemu organów państwowych. Powinna ona jednak także uwzględniać jednocześnie zadania i cele kary w państwie typu socjalistycznego, kierunek rozwoju tego państwa oraz ewolucję stosunku administracji do wymiaru sprawiedliwości. Wymaga to wcześniejszego przeanalizowania tych problemów i oświetlenia ich z różnych punktów widzenia.

Oczywiście, ramy artykułu nie pozwalają na wykonanie tego zadania. Ograniczam się więc do analizy tych postanowień ustawy z dnia 17 VI 1966 r., które — jak się zdaje — częściowo potwierdzają moje wyobrażenia o kierunku linii rozwojowej orzecznictwa karno-administracyjnego w Polsce. Dotyczy to w szczególności stosunku wykroczenia do przestępstwa, stosunku orzecznictwa sprawowanego przez kolegia karno-administracyjne do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz stosunku tzw. „kary administracyjnej” do kary sądowej i pozasądowych środków oddziaływania wychowawczego.

II

Zagadnienie stosunku wykroczeń do przestępstw należy do zagadnień spornych i od setek lat wywołuje polemiki. W okresie międzywojennym, po zasadniczych dyskusjach na ten temat związanych z uchwa-

⁷ Chodziło przede wszystkim o odciążenie sądów powiatowych, o zwolnienie ich od rozpoznawania tak licznych, choć pod względem stanu faktycznego i prawnego zwykle nieskomplikowanych spraw, dotyczących drobnych kradzieży, paserstw itp. (por. przemówienie H. Karpińskiej na posiedzeniu plenarnym sejmiku PRL w dniu 17 VI 1966 r.). O wadze tego problemu świadczy wymownie fakt, iż przekazanie to obejmuje 100 tys. spraw rocznie. Suma ta staje się szczególnie wymowna, gdy przypomnimy, że np. w 1965 r. do sądów powiatowych wpłynęły 380 282 sprawy karne, a do kolegiów w analogicznym okresie 453 017 spraw.

leniem art. 72 konstytucji marcowej, a także kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach, zdobył sobie obywatelstwo i stał się panujący pogląd, iż między wykroczeniem a przestępstwem brak materialnej różnicy. Według tego poglądu „podział na wykroczenia i występki jest jedynie kwestią natury technicznej”⁸, a o wyodrębnieniu takich lub innych grup przestępstw decydują względy celowości, zmieniające się zresztą ciągle w zależności od warunków miejsca i czasu⁹. Orzecznictwo karne w sprawach wykroczeń traktowano jako zastępcze sprawowanie przez administrację wymiaru sprawiedliwości, należącego w zasadzie do sądu. Podkreślał to wyraźnie zarówno art. 72 konstytucji marcowej, jak i rozporządzenie Prezydenta R.P. o orzecznictwie karno-administracyjnym z 22 III 1928 r.¹⁰, które upoważniając administrację do rozpoznawania spraw o wykroczeniach zabezpieczają jednak obwinionemu możliwość przekazania każdej z tych spraw do sądu.

Próby znalezienia materialnej różnicy między wykroczeniem a pozostałymi rodzajami przestępstw podjęte zostały w naszej literaturze prawniczej ponownie w 1951 r., po reformie orzecznictwa karno-administracyjnego¹¹. Głównym przedstawicielem tego kierunku był R. Rajkowski. Podjął on ponownie tezę, że między wykroczeniem a przestępstwem istnieje poważna różnica jakościowa: utrzymywał, iż uwidacznia się ona w przedmiocie ataku oraz w stopniu szkodliwości społecznej¹². Poglądy te spotkały się w literaturze z ostrą krytyką¹³ i — jak się wydawało — zostały już ostatecznie odrzucone. Tymczasem odżyły one ponownie, tym razem w łonie komisji przygotowujących projekty kodeksu karnego i prawa o wykroczeniach. Obydwie te komisje stanęły na stanowisku zasadniczej odrębności wykroczeń od przestępstw. Podkreślają one bardzo silnie, iż wykroczenie nie jest przestępstwem, lecz swego rodzaju bezprawiem administracyjnym. Bezprawie to różni się od przestępstw stopniem społecznego niebezpieczeństwa oraz tym, iż jest ono zagrożone jedynie karą administracyjną¹⁴.

⁸ Protokół posiedzenia Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 18 I 1920 r. Zob. Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Wydział Karny, Prawo Materialne, t. I, z. 1, Zb. Og. nr 3.

⁹ M. Zimmermann, *Art. 72 konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 48.

¹⁰ Dz. U. nr 38, poz. '365.

¹¹ Ustawa z dnia 15 XII 1951 r., Dz. U. nr 66, poz. 454.

¹² R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955.

¹³ E. Iserzon, *Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego*, Państwo i Prawo 1959, z. 8—9, s. 254.

¹⁴ Por. L. Lenieli, *Określenie wykroczenia w projekcie prawa o wykroczeniach*, Zagadnienia K.A. 1961, z. 2, s. 20 i n. Zob. także Projekt kodeksu karnego, Część ogólna, Wprowadzenie, Warszawa 1966, s. 33, gdzie czytamy między innymi: „Istniejący dawniej w doktrynie spór, czy wykroczenia są przestępstwami, projekt, zgodnie z przeważającą obecnie tendencją, rozstrzyga w sensie negatywnym”.

Wydaje się, iż w odrodzeniu się teorii stojącej na stanowisku zasadniczej odrębności między wykroczeniem a przestępstwem zadecydowały głównie dwa momenty: wyraźna tendencja do odciążenia sądów powiatowych oraz brzmienie art. 46 Konstytucji.

Jak wiadomo, w ostatnich latach zmieniono zakres kompetencji rzeczowej zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów wojewódzkich. Zmiana ta polegała głównie na przekazaniu spraw należących do kompetencji sądów wyższych sądom niższym. Tak więc próby przekazania szeregu spraw należących do kompetencji sądów powiatowych innym organom są konsekwencją zmian poprzednich. Tym razem wybór padł na kolegia karno-administracyjne.

Kolegia — jak wiadomo — nie stanowią jednak ogniwa organizacyjnego aparatu sądowego, lecz włączone są w ramy aparatu administracyjnego. Tymczasem art. 46 Konstytucji PRL stanowi, iż wymiar sprawiedliwości należy do sądów. W tej sytuacji do zapewnienia przekazaniu orzecznictwa karnego w sprawach przestępstw organom pozasądowym przynajmniej formalnej zgodności z Konstytucją nie wystarcza samo przekształcenie ich w wykroczenia. Konieczna jest także teoria, która wykaże, iż wykroczenie nie jest przestępstwem, a wymierzanie kar za te czyny nie jest wymiarem sprawiedliwości, a więc nie musi należeć do sądu.

Tymczasem jednak — jak się wydaje — wykroczenie jest najniższym stopniem przestępstwa, a zachodząca między nim a przestępstwem karanym sądownie różnica w stopniu społecznego niebezpieczeństwa czynu jest różnicą ilościową, a nie jakościową. „Skoro gradacja szkodliwości społecznej jest ciągła i zazębiająca się, to nie można na tej podstawie uzasadniać podziału na dwie, trzy lub więcej grup”¹⁵. Okazuje się też, iż klasyfikacji zjawisk prawnych przez ustawodawcę nie zawsze muszą odpowiadać różnice w ich istocie. Tak więc okoliczność, iż ustawodawca poszczególne rodzaje bezprawia reguluje nieco odmiennie, nie jest dowodem na istnienie między nimi różnic materialnych. Co więcej, prowadzi to nawet do błędnego koła (schemat rozumowania): „między wykroczeniem a przestępstwem jest istotna różnica materialna dlatego, że ustawodawca potraktował je odmiennie — co było podstawą tego? To, że między wykroczeniem a przestępstwem jest istotna różnica materialna”¹⁶.

Podobnie nie może posłużyć jako kryterium wyodrębniające wykroczenia z przestępstw to, iż te ostatnie zagrożone są jedynie karą administracyjną. Okazuje się bowiem, że kary orzekane w trybie karno-administracyjnym przez kolegia nie różnią się w istocie swej niczym od kar

¹⁵ M. Zimmermann, *Zagadnienia kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu)*. Zagadnienia K. A. 1961, nr 2, s. 7.

¹⁶ Ibidem.

orzekanych w trybie sądowym i takie jest też chyba odczucie społeczeństwa. Zarówno w jednym, jak i w drugim trybie orzeka się karę aresztu oraz karę grzywny i trudno byłoby wytłumaczyć ukaranym, iż 4000 zł grzywny orzeczone w trybie karno-administracyjnym różnią się rodzajowo od takiej samej kary grzywny orzeczonej przez sąd, tym bardziej że zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku grzywnę tę można zamienić na areszt. Warto też zwrócić uwagę, że w obydwu tych trybach takie same są też podstawowe zasady wymierzania kar. Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 17 VI 1966 r., polegające na wprowadzeniu do orzecznictwa karno-administracyjnego także odpowiedzialności za usiłowanie podżegania i pomocnictwo, dopełniają tego obrazu.

Ustawa z dnia 17 VI 1966 r. dostarcza nadto szeregu innych argumentów na korzyść tych, którzy opowiadają się za jednolitością prawa karnego i karno-administracyjnego. Jak wiemy, ustawa ta przekazuje do orzecznictwa karno-administracyjnego jako wykroczenia dziesięć typów czynów przestępnych, a wśród nich także takie, które uważa się za klasyczne przykłady przestępstwa (kradzież, paserstwo itp.). Czy w przypadku, gdyby między wykroczeniem a przestępstwem istniała zasadnicza różnica jakościowa, gdyby wykroczenie nie było w gruncie rzeczy rodzajem przestępstwa, lecz jedynie bezprawiem administracyjnym, przekazanie takie byłoby możliwe? Czy drobna kradzież popełniona po 1 I 1967 r. będzie różniła się czymkolwiek od takiego samego czynu popełnionego przed tą datą? Czy zmieni się społeczna ocena tego czynu i czy chcielibyśmy, aby się ona zmieniła, czy też może zmienia się tylko tryb orzekania?

Argument, iż trzeba oddzielić wykroczenia od przestępstw, gdyż łączne ich traktowanie podwyższa statystycznie liczbę przestępstw¹⁷, nie jest chyba istotny. Żadne manipulacje statystyczne nie zmieniają rzeczywistości i nie wpłyną na zmniejszenie się ilości kradzieży, podobnie jak przyjęcie, iż wykroczenie jest najniższym stopniem przestępstwa, nie przesądza przecież jeszcze o konieczności rejestracji wszystkich skazań za wykroczenia ani też liczenia od nich recydywy w postępowaniu sądowym itp. Natomiast podkreślenie, iż drobna kradzież nie jest przestępstwem, lecz jedynie jakimś bezprawiem administracyjnym, może doprowadzić do ich zbagatelizowania, do zmiany stosunku społeczeństwa do tych czynów i ich sprawców co byłoby społecznie szkodliwe¹⁸.

¹⁷ Por. przemówienie posła T. Sitka na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 17 VI 1966 r.

¹⁸ Z drugiej strony, znając dotychczasową praktykę sądową, można zasadnie przypuszczać, że mimo zbliżenia górnej granicy kary za czyny przekazane do orzecznictwa karno-administracyjnego, przeciętny wymiar kary orzekany za te czyny przez kolegia nie będzie rażąco niższy od dotychczasowego, a nawet, że ogólna suma orzeczonych i wyegzekwowanych grzywnien wzrośnie. Z tego też względu obwinionemu należy tu zapewnić wszystkie gwarancje procesowe, z których korzystał

Nie oznacza to, iż neguję możliwość przekazania części orzecznictwa sprawowanego dotychczas przez sądy powiatowe kolegiom karno-administracyjnym. Jest to, jak się wydaje, proces nieunikniony. Wymaga on jednak pewnych zmian w ustawodawstwie, nie wyłączając Konstytucji. Sądzę, że nie należy go przeprowadzać przez wtłaczanie zmian w ramy obowiązującego ustawodawstwa, przez zmianę pojęć, tym bardziej że — jak widać — ich trafność nie jest bezsporna.

Omawiana ustawa dostarcza nam bowiem szczególnie przekonujących dowodów, które wykazują konwencjonalność podziału czynów karalnych na przestępstwa karane sądownie i wykroczenia. Tak na przykład w przypadku kradzieży głównym kryterium wyodrębniającym wykroczenia od przestępstw ściganych sądownie jest wartość skradzionego mienia. Jednakże nawet kradzież przedmiotu o wartości poniżej 300 zł nie jest wykroczeniem, lecz występkiem sądowym, jeżeli: a) do jego popełnienia użyto gwałtu lub jego groźby; b) jeżeli przedmiotem kradzieży jest broń lub amunicja, c) jeżeli przedmiotem kradzieży jest mienie społeczne, a kradzieży dopuściła się osoba sprawująca zarząd tym mieniem lub odpowiedzialna za jego ochronę, przechowanie lub zabezpieczenie; d) jeżeli dokonano jej w zorganizowanej grupie przestępczej; e) jeżeli czyn ma charakter chuligański; f) jeżeli kradzież popełniono w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia za przestępstwo należące do tego samego rodzaju albo popełnione z tych samych pobudek, czy też w ciągu dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia za wykroczenia należące do tego samego rodzaju¹⁹.

Jak widzimy, ustawa operuje tu nie jednym, lecz szeregiem kryteriów i to bardzo różnorodnych. Granica między wykroczeniem a przestępstwem staje się jeszcze mniej wyraźna, gdy ustawodawca używa jako kryterium pojęć nieostrych. Tak na przykład prowadzenie w ramach gospodarki nie uspołecznionej zarobkowej działalności wytwórczej, handlowej lub usługowej bez wymaganego zezwolenia stanowi przestępstwo.

w sądzie. Przyjęcie tezy, iż wykroczenia nie są przestępstwami, może łatwo prowadzić do pomniejszenia tego problemu, z powołaniem się, że przecież chodzi tu nie o prawdziwe skazanie, lecz jedynie o jakąś karę administracyjną.

¹⁹ W tym ostatnim przypadku czyn staje się występkiem i podlega wyłącznie orzecznictwu sądowemu, jednakże sąd — jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności — może w tej sprawie orzec jak w sprawie o wykroczenie. Komplikuje to dodatkowo dotychczasowe klasyfikacje. Czyn przestał być wykroczeniem i powrócił do grupy występków, lecz zajmuje tam miejsce szczególne. Jak pisze A. Gubiński, należy przyjąć, że „w pewnym zakresie kwalifikacja prawna czynu (jako przestępstwa czy jako wykroczenia) zależy od tego czy istnieją szczególne okoliczności, które przemawiają za jego oceną jako wykroczenia”. Por. A. Gubiński, M. Siewierski, *Ustawa o przekazaniu drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1966, Wyd. MSW, s. 91,

Jeżeli jednak czyn stanowi „przypadek mniejszej wagi”, to jest wykroczeniem. W tym przypadku o tym, co jest wykroczeniem, a co występkiem, rozstrzyga w każdym konkretnym przypadku według własnej oceny sąd lub kolegium.

Sądzę, że w tych warunkach trudno dalej bronić tezy, iż między wykroczeniem a przestępstwem karanym sądownie istnieje poważna różnica jakościowa.

III

W literaturze przyjmuje się powszechnie, iż jeden z podstawowych problemów teoretycznych orzecznictwa karno-administracyjnego sprowadza się do pytania, czy orzecznictwo to jest administracją, czy wymiarem sprawiedliwości. Odpowiedź na to pytanie miała olbrzymie znaczenie w okresie państwa policyjnego i w początkach państwa prawnego. Teza, iż orzecznictwo, karno-administracyjne jest wymiarem sprawiedliwości, oznaczała konieczność poddania tego orzecznictwa rządowi prawa, a więc konieczność wyłączenia go z swobodnej dyspozycji organów administracji państwowej i przeniesienia do sądu. W tym okresie sądy i tylko sądy orzekały o prawie, administracja była twórczą, swobodną działalnością w ramach prawa.

W państwie socjalistycznym — jak wiadomo — działalność wszystkich organów państwowych, a więc zarówno sądów, jak i organów administracji państwowej, poddana jest reglamentacji prawnej²⁰; zarówno jedne, jak i drugie organy orzekają o prawie. Z tego względu odpowiedź na pytanie, czy orzecznictwo karno-administracyjne jest administracją, czy wymiarem sprawiedliwości, nie ma w naszych warunkach tak zasadniczego znaczenia. Uznanie orzecznictwa karno-administracyjnego za administrację nie oznacza wyłączenia go spod rządów prawa, a uznanie za wymiar sprawiedliwości nie oznacza konieczności wyłączenia od jego sprawozdania organów administracji państwowej. Wydaje się bowiem, że w państwie współczesnym, a szczególnie w państwie socjalistycznym różnica między administracją a wymiarem sprawiedliwości coraz bardziej się zaciera.

Tendencje do zacierania różnic między orzecznictwem karnym sądów powszechnych a orzecznictwem kolegiów pozostających w ramach organizacyjnych aparatu administracyjnego zaobserwować można zarówno w ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym z 1951 r., jak i w noweli z 1958 r. Ustawa z dnia 16 VII 1966 r. idzie jednak w tym zakresie jeszcze dalej.

Dotychczasowe ustawodawstwo znało dwa przypadki, w których sprawa karno-administracyjna mogła trafić do sądu, a mianowicie gdy

²⁰ Art. 4, ust. 3 Konstytucji.

zachodziła konieczność wymierzenia kary przewidzianej za dany czyn w przepisach prawa materialnego, lecz wykraczającej poza rodzaje lub wymiar kar orzekanych przez kolegium, oraz po wydaniu orzeczenia o ukaraniu zasadniczą karą aresztu na skutek żądania zgłoszonego przez ukaranego. W obydwóch tych przypadkach — niewątpliwie tak różnych od siebie — wspólne jest jednak to, iż wyraźnie określona jest granica, na której kończy się kompetencja kolegium i od której rozpoczyna się kompetencja sądu. Omawiana ustawa wprowadza natomiast właściwość przemianą. Przyjmuje ona, iż w określonej sprawie może orzekać z takim skutkiem zarówno sąd, jak i kolegium, i to w zależności od względów czysto formalnych, a nawet technicznych.

Jak wynika z art. 24 omawianej ustawy, kolegium może odstąpić od rozpoznania sprawy należącej do jego kompetencji i przekazać ją do rozpoznania sądowi powiatowemu, jeżeli w sprawie wystąpią „zawile okoliczności” faktyczne, lub kolegium napotka „trudności co do wykładni prawa”. Jeszcze dalej idzie przepis art. 22. Według tego przepisu sąd może rozpoznać sprawę należącą do kompetencji kolegium, jeżeli stwierdzi swą niewłaściwość zbyt późno, a mianowicie na rozprawie głównej lub po upływie trzech miesięcy od chwili popełnienia wykroczenia. Sprawę rozpoznaje wówczas sąd powiatowy jednoosobowo i tylko w jednej instancji. Wyrok sądu powiatowego jest prawomocny. Tryb postępowania sądowego w tych sprawach regulują przede wszystkim przepisy k.p.k. dotyczące postępowania zwykłego, art. 505—507 k.p.k., przepisy ustawy z 17 VI 1966 r., a także szereg przepisów ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym (!). Dotyczy to także takich przepisów, jak art. 19 tej ustawy, przewidujący możliwość odmowy wszczęcia postępowania i przekazania sprawy kierownictwu zakładu pracy, oraz art. 11, przewidujący możliwość odstąpienia od wymierzenia kary przewidzianej za dany czyn w przepisach prawa materialnego i zastosowanie środków oddziaływania społecznego.

Wyrazem dalszej unifikacji orzecznictwa karno-administracyjnego i orzecznictwa sądowego w sprawach karnych jest podkreślenie przez ustawę z dnia 17 VI 1966 r. zasady prawdy obiektywnej, zasady bezstronności, a także wprowadzenie do orzecznictwa karno-administracyjnego szeregu rozwiązań znanych dotychczas jedynie orzecznictwu sądowemu, jak np. odpowiedzialności za usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo czy wprowadzenie instytucji dochodzenia przeprzeczającego postępowanie przed kolegium. Tendencji tej można też doszukiwać się w ograniczeniu bezpośredniości przy składaniu wniosków o ukaranie w trybie karno-administracyjnym. Wprawdzie w dalszym ciągu wnioski takie może złożyć każdy (*actiones populares*), jednak przy niektórych typach spraw wniosek o ukaranie pochodzący od osoby fizycznej może być złożony do kolegium tylko za pośrednictwem prokuratora lub organu Milicji Obywatelskiej, albo też za pośrednictwem zarządu lasów państwowych lub Państwowej

Inspekcji Handlowej — odpowiednio do zakresu ich działania. Co więcej, w niektórych przypadkach (np. kradzież na rzecz osoby najbliższej) — wzorem postępowania sądowego — i tu wszczęcie postępowania karno-administracyjnego możliwe jest tylko za zgodą pokrzywdzonego.

IV

Jednym z zadań państwa socjalistycznego jest takie wychowanie obywateli, aby dobrowolnie przestrzegali norm prawnych oraz zasad współżycia społecznego. Wykonanie tego zadania nie jest domeną jednego tylko organu czy jednego typu organów, lecz w pewnym stopniu obciąża wszystkie państwowe jednostki organizacyjne, a — jak się później okaże — także organizacje społeczne. Różnorodności podmiotów współdziałających przy realizacji tego celu towarzyszy różnorodność środków. Jednym z nich jest kara państwowa.

Kara państwowa jest pozostającym w dyspozycji państwa środkiem przymusu państwowego, polegającym na wymierzeniu sprawcy społecznie szkodliwego czynu pewnej dolegliwości. Czasy, w których karę traktowano jako mechanicznie pojmowaną odpłatę za zło wyrządzone bezprawnym czynem lub jako zwykłą konsekwencję naruszenia normy prawnej, należą już do przeszłości. Nowoczesna teoria prawa karnego doszukuje się w karaniu działania społecznie celowego, wysuwając na plan pierwszy cel wychowawczy. Dotyczy to zarówno kary orzekanej w trybie sądowym, jak i w trybie karno-administracyjnym. Żadna z teorii próbujących wykazać różnicę w dobrach chronionych przez orzecznictwo karno-administracyjne i wymiar sprawiedliwości, a w konsekwencji także różne cele kary w obydwu tych systemach²¹, nie może się w państwie socjalistycznym utrzymać.

Pojęcie „kara administracyjna” w odniesieniu do kar orzekanych za wykroczenia znaczyć dziś może jedynie tyle, co kara państwowa orzekana przez organy administracji państwowej. Można by więc używać go ewentualnie dla odróżnienia od pojęcia kary sądowej (w znaczeniu kary orzekanej przez sąd), lecz nie od pojęcia kary w ogóle. Gdyby jednak przyjąć, że charakter organów orzekających wywiera tak zasadnicze piętno na orzekaną karę, że godne jest to podkreślenia, wówczas karze sądowej nie moglibyśmy przeciwstawić jednego pojęcia kary administracyjnej, lecz tyle jej typów, ile rodzajów organów pozasądowych upoważnionych jest do jej orzekania. Między funkcjonariuszem MO nakładającym karę w trybie mandatowym a składem orzekającym kolegium karno-administracyjnego jest z pewnością o wiele większa różnica niż między składem orzekającym kolegium a sądem.

Zarówno kary orzekane w trybie sądowym jak

²¹ Na przykład ujmowanie kary za wykroczenia jako ryczałtowego odszkodowania wobec administracji czy też utrzymanie, iż kara ta nie dąży do poprawy sprawcy, lecz jest jedynie środkiem oddziaływania prewencyjnego itp.

i kary orzekane w trybie orzecznictwa karno-administracyjnego są tym samym rodzajem kary państwowej. Obydwie one należą do tego samego układu prawnego, a mianowicie układu prawa powszechnego. Zarówno w postępowaniu sądowym, jak i karno-administracyjnym obywatel odpowiada przed organami państwowymi z tego tytułu, że jest obywatelem, że jest jednostką poddaną władzy państwa.

Brak materialnej różnicy między karą orzekaną w trybie sądowym a karą orzekaną w trybie karno-administracyjnym, w połączeniu z brakiem różnicy między wykroczeniem a przestępstwem, umożliwia ustawodawcy dość swobodne przesuwanie pewnych czynów z trybu odpowiedzialności sądowej do karno-administracyjnej, a także odwrotnie.

Dotychczas odpowiedzialność w obydwu tych trybach przebiega niezależnie od siebie. Tymczasem — jak się wydaje — konieczne jest ściślejsze ich zespolenie, tym bardziej, że niejednokrotnie jeden czyn wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa ściganego sądownie oraz wykroczenia. Prowadzenie w takich przypadkach dwóch odrębnych postępowań, a przede wszystkim wykonywanie obydwu kar orzekanych za ten sam czyn budzi poważne zastrzeżenia. Wydaje się, iż trzeba tu wprowadzić zasadę *ne bis in idem*, a co najmniej możliwość umorzenia postępowania karno-administracyjnego, jeżeli w sprawie dotyczącej tego samego czynu orzekł już sąd.

Oprócz systemu środków karno-wychowawczych orzekanych w ramach układu prawa powszechnego istnieje też system środków karno-wychowawczych orzekanych w ramach odrębnych układów prawnych. Chodzi tu o takie kary, jak np. kary dyscyplinarne i regulaminowe orzekane przez zakłady pracy. Różnica między tymi karami a karami orzekanymi w ramach układu prawa powszechnego jest znaczna. Sprawca odpowiada tu nie jako obywatel, lecz jako pracownik, jako uczestnik szczególnego stosunku prawnego. Z tego względu poniesienie przez sprawcę odpowiedzialności w ramach odrębnego układu prawnego nie może wykluczać jego odpowiedzialności za ten sam czyn także w układzie prawa powszechnego, a więc odpowiedzialności karno-sądowej lub karno-administracyjnej.

Z drugiej jednak strony wszystkie te środki przymusu, niezależnie od układu prawnego i trybu ich orzekania, zmierzają do tego samego celu wychowawczego, to zaś przesądza o konieczności ich zbliżenia. Wydaje się, iż powstaje możliwość połączenia ich w szeroko pojęty państwowy system karno-wychowawczy. W każdym bądź razie celowe wydaje się wprowadzenie możliwości uwzględnienia przy wymiarze kary faktu, że za ten sam czyn sprawca ponosił już odpowiedzialność, choćby była to odpowiedzialność w ramach innego układu prawnego.

Trzeba też wreszcie przypomnieć, iż w związku z popełnieniem karygodnego czynu organizacje społeczne mogą w stosunku do sprawcy, który

jest członkiem tej organizacji, orzekać środki oddziaływania wychowawczego przewidziane w regulaminach tej organizacji. Środki te nie są oczywiście środkami przymusu państwowego i nie można tu nawet mówić o odrębnym układzie prawnym. Tym niemniej z punktu widzenia możliwości osiągnięcia określonych efektów wychowawczych środki te okazać się mogą bardzo skuteczne. Oczywiście, nie mogą one i — jak się wydaje — długo jeszcze nie będą mogły zastąpić w pełni kar państwowych. Już dziś jednak włączyć je trzeba do katalogu środków oddziaływania wychowawczego na sprawcę²².

Ani wyliczenie trybów orzekania, ani tym bardziej środków stosowanych wobec sprawców czynów karygodnych nie jest tu oczywiście pełne. Już ono jednak utwierdza nas w przekonaniu, iż orzekanie środków karnych i wychowawczych wobec sprawców określonego czynu karalnego nie może odbywać się w ramach ściśle izolowanych od siebie trybów. Różnorodność trybów jest konieczna. Konieczne jest jednak także takie ich zbliżenie, aby nie naruszając odrębności i specyfiki poszczególnych układów orzecznictwa, zapewnić równocześnie z jednej strony możliwość jak najskuteczniejszego wykorzystania wszystkich stojących do dyspozycji społeczeństwa środków, a z drugiej strony, aby zabezpieczyć sprawcę przed kilkukrotnym ukaraniem za ten sam czyn, w przypadku gdy określony efekt wychowawczy da się osiągnąć przez zastosowanie jednego z całego arsenału środków oddziaływania karno-wychowawczego.

Pierwszy krok na drodze do realizacji tej koncepcji uczyniła — jak się wydaje — ustawa o przekazaniu pewnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego z dnia 17 VI 1966 r. Ustawa ta buduje wyraźnie pomosty nie tylko między orzecznictwem sądowym a karno-administracyjnym, lecz także między orzecznictwem karnym tych organów a środkami oddziaływania społecznego i to zarówno stosowanymi przez państwowe organy karzące, jak również przez inne organy lub organizacje społeczne. Tak na przykład z art. 11 omawianej ustawy wynika wyraźnie, że w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie kolegium może — mając na uwadze charakter i okoliczności czynu lub osobowość sprawcy — odstąpić od wymierzania kary przewidzianej na dane wykroczenia i zastosować wobec sprawcy jedynie środek oddziaływania społecznego. Wśród środków tych ustawa wymienia przykładowo upomnienie, podkreślając jedynie, iż wszystkie one mają na celu

²² Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że nie chodzi tu o „upaństwowienie” środków, którymi dysponują organizacje społeczne, czy wyposażenie tych organizacji w środki przymusu państwowego. Chodzi jedynie o wykorzystanie środków społecznego oddziaływania dla osiągnięcia tego samego celu, dla którego wymierza się karę. Chodzi też o zastąpienie kar tymi środkami, jeżeli tylko zachodzą okoliczności wskazujące, że przy ich pomocy da się osiągnąć oczekiwany efekt wychowawczy.

„przywrócenie naruszonego przez sprawcę porządku prawnego lub wyrównanie wyrządzonej krzywdy”, i że „cel ten można osiągnąć zwłaszcza przez przeproszenie pokrzywdzonego, uroczyste zapewnienie niepopelnienia więcej takiego czynu albo przez zobowiązanie sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego”. Środki te orzeka kolegium karno-administracyjne lub sąd, lecz ustawa wyraźnie podkreśla, że nie mają one charakteru kary i nie pociągają za sobą skutków skazania.

Obecne rozwiązanie wywołuje szereg niejasności i pogłębia i tak już dostatecznie głęboki w prawie karno-administracyjnym brak konsekwencji²³. Z tego też względu trudno odnieść się do niego z pełną aprobatą. Godna podkreślenia jest natomiast sama idea, która jest słuszna i która pozwala kolegium lepiej wykonać swą funkcję społecznego organu wychowawczego. Dotychczas mieliśmy bowiem w tym zakresie sytuację wprost paradoksalną. Orzecznictwo kolegiów karno-administracyjnych, pomyślane głównie jako wychowawcze orzecznictwo organów społecznego orzekania, było bardziej sformalizowane aniżeli orzecznictwo sądowe. Sąd miał bowiem w przypadkach szczególnych możliwość umorzenia sprawy w trybie art. 49 k.p.k., nie mówiąc już o tym, iż szereg przepisów prawa materialnego daje sądowi możliwość odstąpienia od wymiaru kary²⁴, kolegium karno-administracyjne natomiast pozbawione było takiej możliwości. Prowadziło to w konsekwencji niejednokrotnie do podejmowania rozstrzygnięć formalnych, pozbawionych elementów wychowawczych²⁵. Obecne kolegia mają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary przewidzianej za dane wykroczenie. Stwarza im to lepsze warunki

²³ Zwróćmy uwagę choćby na fakt, iż z mocy art. 9 ust. 3 ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, w sprawach, w których kolegium może wymierzyć zasadniczą karę aresztu nie może orzec kary nagany, gdyż złagodzenie byłoby zbyt wielkie, natomiast na podstawie nowych przepisów także i w tych przypadkach kolegium będzie mogło odstąpić od wymiaru kary w ogóle na rzecz środków oddziaływania społecznego.

²⁴ Na przykład w przypadku obrazy, gdy poszkodowany odpowiedział obrazą wzajemną (art. 256 k.k.), czy na przykład jeżeli naruszenie nietykalności i cielesnej zostało wywołane wyzywającym zachowaniem się poszkodowanego (art. 239 k.k.).

²⁵ Tak na przykład w przypadku stwierdzenia, że obwiniony parkował samochód przez minutę dłużej niż to było dozwolone, kolegium karno-administracyjne nie miało możliwości "umorzenia sprawy ani nawet wymierzenia kary nagany, lecz musiało wydać orzeczenie skazujące i wymierzyć karę grzywny. Co więcej, jeżeli podczas rozpoznania sprawy o złośliwe utrudnianie korzystania z wspólnego mieszkania kolegium ustaliło, iż obwiniony dopuścił się wprawdzie takiego czynu, lecz jednocześnie stwierdziło, iż o wiele częściej i wiele bardziej złośliwie utrudnia mu korzystanie z tego mieszkania wnioskodawca, że on jest głównym sprawcą nieporozumień sąsiedzkich, to — ku zdziwieniu obwinionego i świadków — musiało ukarać obwinionego. Rzecz jasna, iż o wychowawczym, oddziaływaniu orzeczenia w takich razach nie może być mowy. Ewentualne pouczenie, iż także ukarany może wnieść wniosek o ukaranie dotychczasowego wnioskodawcy, prowadziło w efekcie do pieniactwa, a nie do poprawy stosunków międzyludzkich.

do wykonania ich zadań wychowawczych przez możliwość bardziej precyzyjnego dostosowania treści orzeczeń do okoliczności danego przypadku.

Z punktu widzenia łączenia orzecznictwa organów różnego typu w jeden system karno-wychowawczy szczególnie interesujący jest art. 19 omawianej ustawy. Na mocy tego artykułu — jeżeli czyn stanowi naruszenie obowiązków pracowniczych — przewodniczący kolegium może odmówić wszczęcia postępowania karno-administracyjnego i przekazać sprawę kierownictwu zakładu pracy, w którym sprawca jest zatrudniony, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w regulaminie pracy lub w postępowaniu dyscyplinarnym, albo też innych środków oddziaływania społeczno-wychowawczego stosowanych w zakładzie pracy. Decyduje tu przekonanie przewodniczącego kolegium, iż „środki te są skuteczne dla wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego” .

Art. 19 tworzy wyraźny pomost między sankcjami karnymi orzekanymi przez kolegia a sankcjami typu dyscyplinarnego lub regulaminowego, a nawet innymi środkami oddziaływania wychowawczego stosowanego w zakładach pracy nie mających charakteru kary. Pomost ten jest tak długi, iż łączy on także — i to bezpośrednio — owe środki oddziaływania wychowawczego z orzecznictwem sądów powiatowych. Jak wynika bowiem, z art. 22 omawianej ustawy, sąd rozpoznając sprawę o wykroczenie może — na mocy tego samego przepisu, co kolegium — odstąpić od wymierzenia sprawcy kary przewidzianej za dany czyn i zastosować wobec niego środki oddziaływania społecznego przewidziane w art. 11 ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym. Nadto sąd dla nieletnich rozpatrując sprawę o wykroczenie może nawet bez wszczęcia postępowania wydać postanowienie o przekazaniu sprawy nieletniego szkole, do której nieletni uczęszcza, lub organizacji, do której nieletni należy, jeżeli uzna, że środki oddziaływania wychowawczego, jakimi dana szkoła lub organizacja rozporządza, są dostateczne.

Rozwiązania te są z teoretycznego punktu widzenia poważną innowacją i wyznaczają, jak można przypuszczać, dalszy kierunek rozwoju orzecznictwa w sprawach wykroczeń. Muszą być one jeszcze poddane próbie życia. Już dziś jednak wiadomo, iż aczkolwiek sam ten kierunek rozwoju orzecznictwa w sprawach wykroczeń z teoretycznego punktu widzenia zyskuje sobie aprobatę, to jednak obecnie w praktyce, stosowanie tych nowych pozbawionych elementu represji środków oddziaływania społecznego powinno odbywać się na razie z dużą ostrożnością. Trzeba bowiem wyraźnie odróżnić program maksimum od programu minimum, śmiało, lecz może wybiegające nieco naprzód rozwiązania od konkretnych warunków społecznych, w których mają być one stosowane. Chodzi o to, aby zbyt gwałtowne i zbyt masowe przejście od środków tradycyjnej represji do środków oddziaływania społecznego, pozba-

wionych tak rozumianego czynnika, nie wywołało poczucia bezkarności, co mogłoby wpłynąć niekorzystnie zarówno na częstotliwość wykroczeń, jak i zdyskredytować te środki w przyszłości.

Jak z powyższego wynika, ustawa z 17 VI 1966 r. o przekazaniu niektórych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego jako wykroczeń, mimo iż powstała pod wpływem potrzeb chwili, zawiera szereg rozwiązań interesujących także dla rozważań teoretycznych. Przede wszystkim potwierdza — jak się wydaje — iż różnica między wykroczeniem a przestępstwem jest różnicą ilościową, a nie jakościową, że różnica między orzecznictwem karno-administracyjnym kolegiów a sądowym wymiarem sprawiedliwości coraz bardziej się zaciera i że konieczne jest ściślejsze zespolenie karno-wychowawczego orzecznictwa różnych organów państwowych, a także społecznych środków oddziaływania wychowawczego.

NOUVEAUX ASPECTS EN JURISPRUDENCE PÉNO-ADMINISTRATIVE

Résumé

En Pologne — autant que dans d'autres Etats — la décision, quant à la peine due par suite d'un délit, est regardée comme fonction de la justice et entre dans le domaine des cours de justice communes. Il est cependant un certain groupe de transgressions de la loi (d'infractions), dont le discernement n'est pas, en ce moment, du domaine des cours de justice, mais des collèges pénno-administratifs spécialement convoqués pour cette tâche. Ces collèges possèdent maints traits communs aux cours de justice (ils sont le résultat d'une élection, jugent en équipes de trois personnes), mais font part du système d'organes administratifs.

Par suite des travaux de codification liés au plan du nouveau projet pénal et du droit pénno-administratif nous voyons renaître, dans la littérature polonaise du sujet, des discussions concernant le caractère juridique de la jurisprudence exercée par les collèges pénno-administratifs (administration ou mesure de justice?).

L'auteur représente l'opinion que: 1) les infractions de la loi sont également des délits et diffèrent des délits sentenciés en justice uniquement sous le rapport de degré de danger social; 2) il n'y a pas de différences essentielles entre les sentences prononcées par les collèges (peine de réprimande, amende jusqu'à 4 500 zł, détention jusqu'à trois mois) et les mêmes sentences prononcées par les cours de justice. La jurisprudence dans la sphère des infractions de la loi est donc du domaine de la justice. Cela ne veut pas dire que la jurisprudence dans ces affaires devrait être exercée par les cours de justice. Il suffit ou bien d'admettre la possibilité de faire appel de chaque sentence du collège pénno-administratif à la justice (en ce moment cette règle concerne uniquement certaines affaires), ou bien de renforcer dans la législation et dans la pratique les garanties de procès en faveur de l'accusé dans la procédure devant un collège de première ou seconde instance. Cette dernière solution est possible grâce à ce que, dans un Etat socialiste, l'activité de tous les organes d'Etat, hors autant de la justice que de l'administration publique, dépend d'une réglementation législative détaillée, et la différence entre l'administration publique et la justice s'efface de plus en plus.

Ces thèses trouveront leur confirmation dans la loi du 17 VI 1966, qui a transmise à la jurisprudence des collèges 25% de tous les menus délits, qui formaient jusqu'ici l'objet de la compétence des cours de justice des arrondissements.