

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość



Włodzimierz Wróbel
Mikołaj Małecki
Małgorzata Pyrcak-Górowska
Dominik Zając
redakcja



Skróty

BGH	niemiecki Sąd Najwyższy
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dn. 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
Karta Nauczyciela	Ustawa z dn. 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2021, poz. 1762, tekst jedn. ze zm.
Kodeks cywilny, k.c.	Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny skarbowy, k.k.s.	Ustawa z dn. 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2022, poz. 859, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny z 1932 r., k.k. z 1932 r.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571 ze zm.
Kodeks karny z 1969 r., k.k. z 1969 r.	Ustawa z dn. 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.
Kodeks karny, k.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138, tekst jedn. ze zm.
Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.	Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.
Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.	Ustawa z dn. 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2023, poz. 1550, tekst jedn. ze zm.

Skróty

Kodeks postępowania karnego, k.p.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2022, poz. 1375, tekst jedn.
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, k.p.w.	Ustawa z dn. 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2022, poz. 1124, tekst jedn.
Kodeks wykroczeń, k.w.	Ustawa z dn. 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2022, poz. 2151, tekst jedn. ze zm.
Konstytucja, Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
KRK	Krajowy Rejestr Karny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
p.p.s.a.	Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 1634, tekst jedn. ze zm.
Prawo o ustroju sądów powszechnych, u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn. ze zm.
Prawo o wykroczeniach, p.w.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 572 ze zm.
Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2022, poz. 2556, tekst jedn. ze zm.
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn.
ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym	Ustawa z dn. 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. 2023, poz. 159, tekst jedn. ze zm.
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Konstytucyjny standard prawa wykroczeń. Zagadnienia wybrane

The Constitutional Standard of the Law of Contraventions.
Selected issues

DOI: 10.60677/kipk9788395965593.01

T. Sroka, W. Wróbel, D. Zając, *Konstytucyjny standard prawa wykroczeń. Zagadnienia wybrane*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, red. W. Wróbel, M. Matecki, M. Pyrcak-Górowska, D. Zając, Kraków 2024, s. 15–52.

Tomasz Sroka

dr hab., Zakład Bioetyki i Prawa Medycznego, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0002-5724-9531

Włodzimierz Wróbel

prof. dr hab., Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0001-6636-8738

Dominik Zając

dr, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0002-5325-1650

1. Wstęp

Przeglądając podręczniki akademickie, nie sposób nie zauważyć, że prawo wykroczeń traktuje się jako subdziedzinę szeroko rozumianego

prawa karnego, często na równi z prawem karnym skarbowym¹. Ta klasyfikacja zasadza się na przyjmowanym w literaturze, aczkolwiek nie zawsze wprost wyrażanym, podobieństwie cech, jakie spełnia odpowiedzialność karna rozumiana jako odpowiedzialność za przestępstwo (prawo karne w wąskim rozumieniu) oraz odpowiedzialność za wykroczenie (element prawa karnego w szerszym rozumieniu)². Taka klasyfikacja prawa wykroczeń w naturalny sposób rodzi pytanie, czy do regulacji prawnych z zakresu prawa wykroczeń należy stosować ten sam lub podobny standard konstytucyjny, jaki znajduje zastosowanie do reżimu odpowiedzialności karnej za przestępstwa.

Zaprezentowane niżej rozważania podzielone zostały na cztery części. W pierwszej zaprezentowano argumentację przemawiającą za zaliczeniem prawa wykroczeń do kategorii odpowiedzialności karnej. W drugiej weryfikacji poddano konstytucyjne umocowanie prawa wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa. Trzecia część poświęcona została kryteriom wyboru penalizacji wykroczeniowej jako formy represji prawnokarnej. Ostatnia część niniejszej pracy stanowi próbę zdekodowania standardu gwarancyjnego wiążącego na gruncie prawa wykroczeń.

2. Prawo wykroczeń jako odpowiedzialność karna

Prawo wykroczeń zalicza się do konstytucyjnej kategorii prawa represyjnego³, dla którego przewiduje się szczególne konstytucyjne standardy – zarówno w odniesieniu do jego warstwy normatywnej (sposób stanowienia oraz treść norm prawnych), jak też warstwy stosowania prawa⁴. Niemniej należy zwrócić uwagę, że ustawa zasadnicza wprost nie wyróżnia takiej kategorii jak prawo represyjne. Zawiera jednak szczególne gwarancje dla jednostek w celu ochrony ich praw i wolności w wypadku stosowania odpowiedzialności karnej, zaś ich najważniejszym przykładem są zasady wyrażone w art. 42 Konstytucji⁵.

1 A. Marek, A. Marek-Ossowska, *Prawo...*, s. 4; M. Szwarczyk, *Prawo...*, s. 174; M. Grudecki, O. Sitarz, *Prawo...*, s. 11; M. Kulik, *Model...*, s. 21; O. Sitarz, *Gwarancyjny...*, s. 25; K. Wala, *Meandry...*, s. 67; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 281.

2 A. Marek, A. Marek-Ossowska, *Prawo...*, s. 5; M. Grudecki, O. Sitarz, *Prawo...*, s. 166.

3 M. Sławiński, *Pojęcie...*, s. 75; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 42; O. Sitarz, *Gwarancyjny...*, s. 25.

4 O. Sitarz, *Gwarancyjny...*, s. 25; P. Daniluk, *Konstytucyjne...*, s. 253.

5 M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42; T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1009–1010.

Pojęcie „odpowiedzialność karna” na gruncie Konstytucji, ze względów gwarancyjnych, ma samodzielne znaczenie, które jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. *Prima facie* nie jest zatem wykluczone, że odpowiedzialnością karną w rozumieniu konstytucyjnym jest także odpowiedzialność za wykroczenia, chociaż na poziomie ustawowym odpowiedzialność karna, łączona z odpowiedzialnością za przestępstwa, jest wyraźnie odróżniana od odpowiedzialności za wykroczenia⁶. W związku z tym konieczne jest określenie, jakie są cechy charakterystyczne odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 Konstytucji i czy cechy te spełnia także odpowiedzialność za wykroczenia.

Najogólniej można stwierdzić, że pod pojęciem odpowiedzialności karnej za gruncie art. 42 Konstytucji należy rozumieć każdy rodzaj odpowiedzialności, w ramach której stosowane są środki prawne mające postać kary w rozumieniu konstytucyjnym⁷. Z tego względu twierdzi się, że konstytucyjnie rozumiana odpowiedzialność karna obejmuje te wszystkie ustawowo wyodrębniane rodzaje odpowiedzialności, które – z uwagi na stosowanie wobec jednostek kar – realizują funkcję represyjną⁸. To wymaga jednak odpowiedzi na pytanie, czym jest owa funkcja represyjna, którą ma realizować wyłącznie lub w sposób dominujący dany środek prawny, aby mógł być zakwalifikowany jako kara w rozumieniu konstytucyjnym.

Środek prawny realizuje funkcję represyjną i stanowi karę w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji, jeżeli:

- 1) jest dolegliwością świadomie zadaną sprawcy czynu zabronionego, mającą postać ograniczenia praw lub wolności konstytucyjnych;
- 2) stanowi on reakcję na popełniony czyn zabroniony, wyrażającą się w jego negatywnej ocenie i potępieniu;
- 3) jego celem jest zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości oraz oddziaływanie prewencyjne na przyszłość, objawiające się umacnianiem w społeczeństwie przekonania o ochronie cennych wartości lub dążeniem do zmiany postawy sprawcy czynu zabronionego⁹.

6 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 271; M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42.

7 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 291, 307.

8 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 142; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 277.

9 T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1024.

Innymi słowy, karą w rozumieniu konstytucyjnym jest taki środek prawny, który stanowi reakcję na zdarzenie przeszłe, mające postać czynu człowieka. Reakcja ta ma piętnujący charakter, a zatem zawiera komunikat skierowany do sprawcy, ewentualnego pokrzywdzonego oraz całego społeczeństwa, że określony czyn został negatywnie oceniony i potępiony, zaś stosowany środek stanowi intencjonalne wyrządzenie sprawcy pewnej dolegliwości jako odpłaty za wyrządzone danym czynem zło¹⁰. Jednocześnie owo potępienie czynu czy intencjonalne wyrządzenie pewnej dolegliwości jednostce wymaga, aby kara zawsze stanowiła reakcję na przypisanie sprawcy winy za określone zachowanie w przeszłości, a zatem postawienia sprawcy zarzutu, że mógł postąpić inaczej w przeszłości¹¹.

Przenosząc te ustalenia na prawo wykroczeń i odpowiedzialność za czyny mające postać wykroczeń, należy zwrócić uwagę, że w ramach tej odpowiedzialności, wobec osoby, która popełniła czyn kwalifikowany jako wykroczenie, możliwe jest stosowanie szeregu środków prawnych: od kwalifikowanych przez ustawodawcę wprost jako kary (areszt, ograniczenie wolności, grzywna, nagana)¹² po środki karne (m.in. zakaz prowadzenia pojazdów, zakaz wstępu na imprezę masową, podanie orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w szczególny sposób)¹³.

Powyższe środki mogą być stosowane jako reakcja na zdarzenie przeszłe, którym jest podjęcie przez sprawcę w przeszłości określonego zachowania (czynu) realizującego opisane w ustawie znamiona wykroczenia. Środki te, będące dolegliwością dla sprawcy, stanowią ograniczenie różnych praw i wolności człowieka, od najdalej idącego sposobu ograniczenia wolności osobistej jednostki w drodze pozbawienia wolności (areszt), przez różne formy ograniczenia wolności osobistej (np. obowiązki konstytuujące karę ograniczenia wolności, zakaz prowadzenia pojazdów), po np. ograniczenie sfery prywatności jednostki (podanie orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w szczególny sposób). Jakkolwiek w literaturze postuluje się, że celem stosowania

10 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 286.

11 Zob. P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 323; T. Sroka, *Prewencyjne...*, s. 92–94; M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42.

12 T. Bojarski, *Kilka...*, s. 17; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 322.

13 T. Bojarski, *Kilka...*, s. 19.

różnych środków w reakcji na popełnione wykroczenie ma być przede wszystkim prewencja generalna pozytywna i prewencja indywidualna w postaci kształtowania określonych, pożądanych społecznie postaw i zachowań, to wyraźnie dodaje się, że środki te w każdym wypadku mają również stanowić wyraz negatywnej oceny i potępienia zaistniałego w przeszłości czynu¹⁴.

Z powyższego wynika, że odpowiedzialność za wykroczenia stanowi przejaw odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym, do której znajduje zastosowanie standard gwarancyjny właściwy dla odpowiedzialności karnej, przede wszystkim wynikający z art. 42 Konstytucji. Powyższa teza zdaje się znajdować potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który już kilkakrotnie stosował art. 42 Konstytucji do oceny przepisów statuujących odpowiedzialność za wykroczenia¹⁵.

Konstytucyjna kategoria odpowiedzialności karnej czy też doktrynalnie – prawa represyjnego, nie jest jednolita na poziomie ustawowym. Składa się na nią nie tylko prawo karne (odpowiedzialność karna *sensu stricto*) czy – jak wskazano wyżej – prawo wykroczeń, ale też szeroko rozumiana odpowiedzialność administracyjnokarna czy odpowiedzialność dyscyplinarna¹⁶. Na tym tle pojawiają się co najmniej trzy zagadnienia w odniesieniu do prawa wykroczeń, wymagające dalszej analizy i próby rozstrzygnięcia. Po pierwsze, należy postawić fundamentalne pytanie, czy prawo wykroczeń stanowi konieczny element systemu z perspektywy wymogów konstytucyjnych, czy jego wprowadzenie stanowi jedynie przejaw swobody ustawodawczej. Po drugie, należy rozstrzygnąć, na jakiej podstawie dane zachowanie winno zostać przyporządkowane do określonej gałęzi prawa represyjnego. Po trzecie, należy określić warunki zrębowe, jakie prawo wykroczeń stawia Konstytucja.

14 Zob. D. Zając, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii.

15 Zob. np. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02; wyrok TK z 21 lipca 2006 r., P 33/05; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02; wyrok TK z 15 maja 2006 r., P 32/05; wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04; wyrok TK z 28 lipca 2009 r., P 65/07; P. Cychoz, *Konstytucyjny...*, s. 322.

16 Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., U 7/93; orzeczenie TK z 26 września 1995 r., U 4/95; M. Stawiński, *Pojęcie...*, s. 83; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 173.

3. Prawo wykroczeń jako pożądana gałąź prawa

Kreowanie polityki karnej państwa jest jednym z zadań i uprawnień władzy publicznej, w tym władzy ustawodawczej¹⁷. Mając na uwadze szerokie rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie Konstytucji, można zatem zadać pytanie, czy władza publiczna ma obowiązek wprowadzenia i wyróżnienia różnych rodzajów odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym, w tym obowiązek stworzenia reżimu odpowiedzialności za wykroczenia, czy też działanie takie należy do zakresu swobody w tworzeniu polityki karnej. Jest to kwestia kluczowa, wymagająca m.in. ustalenia, czy ze standardu konstytucyjnego wynika obowiązek państwa stworzenia regulacji prawnych z zakresu prawa wykroczeń, czy też konstytucyjnie dopuszczalna byłaby także całkowita rezygnacja z prawa wykroczeń i przestanie na stosowaniu wobec jednostek wyłącznie odpowiedzialności karnej za przestępstwa.

Ustawa zasadnicza nie zawiera wprost przepisów, które obligowałyby ustawodawcę do stworzenia reżimu odpowiedzialności represyjnej, w tym odpowiedzialności za wykroczenia. Niemniej wynikające z poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych pozytywne obowiązki państwa w zakresie dostatecznej ich ochrony, wzmocnione dodatkowo zastosowaniem tzw. odwróconej zasady proporcjonalności, zdają się obligować ustawodawcę do wdrożenia reżimu odpowiedzialności jednostek, w ramach której stosuje się kary w znaczeniu konstytucyjnym – jeżeli ranga chronionych wartości oraz charakter czynów zabronionych łącznie wymagają społecznego potępienia określonych czynów i ukarania sprawcy, celem zagwarantowania sprawiedliwości społecznej. Co więcej, w nauce prawa wskazuje się, że istnieją takie kategorie zachowań, które ze względu na wagę atakowanego dobra prawnego oraz sposób ataku muszą podlegać odpowiedzialności karnej (*mala per se*)¹⁸, przy czym teza ta jest łączona z odpowiedzialnością karną za przestępstwo, a nie odpowiedzialnością karną w znaczeniu konstytucyjnym.

Mając na uwadze, że przedmiotem prawa wykroczeń ustawodawca zazwyczaj czyni czyny zabronione, które charakteryzują się mniejszym stopniem społecznej szkodliwości, można byłoby twierdzić, że

17 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 46, 434.

18 A. Zoll, *Konstytucyjne...*, s. 238; J. Kulesza, *Problemy...*, s. 171 i n.

z Konstytucji trudno wyprowadzić obowiązek wykreowania przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności odpowiadającego cechami prawa wykroczeń. Teoretycznie również ustawodawca mógłby stypizować dotychczasowe wykroczenia jako odrębną grupę przestępstw, w wypadku których z jednej strony przewidziane byłyby łagodniejsze sankcje, z drugiej odmienne wymogi proceduralne wymierzania odpowiedzialności i konsekwencje uznania winnym popełnienia czynu zabronionego.

Niemniej rozwiązanie takie byłoby dysfunkcjonalne z kilku powodów, w tym tworzyło realne ryzyko paraliżu wymiaru sprawiedliwości oraz różnych innych sfer życia społecznego, prowadząc do nieadekwatnej ochrony innych dóbr indywidualnych lub ogólnospołecznych czy wręcz naruszając wymogi wynikające z konstytucyjnej zasady proporcjonalności¹⁹. Po pierwsze, reżim odpowiedzialności karnej za przestępstwa rozszerzony o wykroczenia, a przy tym wymagający aktywnej roli sądu czy prokuratora niemal na wszystkich etapach postępowania oraz zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych, wymagałby znacznych nakładów finansowych ze środków publicznych, co groziłoby niebezpieczeństwem niedofinansowania innych sfer życia publicznego, niejednokrotnie ważniejszych niż odpowiedzialność za czyny o charakterze wykroczeń (np. system ochrony zdrowia). Po drugie, charakter i skala czynów typizowanych jako wykroczenia, co szczególnie widać na przykładzie tzw. wykroczeń drogowych, obrazują, że podstawowym celem prawa wykroczeń ma być szybkie reagowanie na dużą liczbą czynów uznanych za zabronione i zarządzanie w ten sposób zachowaniami znacznej liczby członków społeczeństwa w różnych sferach życia. Klasyczny mechanizm postępowania karnego i odpowiedzialności karnej za przestępstwa *de facto* wyklucza możliwość realizacji takiej polityki państwa, która miałaby postać szybkiego stymulowania określonych postaw społecznych na drodze odpowiedzialności karnej. Po trzecie, różne reżimy odpowiedzialności o charakterze represyjnym mają różny odbiór i ocenę społeczną. Przypisanie odpowiedzialności za czyny odpowiadające charakterystyce wykroczeń jako odpowiedzialności za przestępstwa, nawet w razie zastosowania łagodniejszych sankcji lub dalszych konsekwencji uznania winnym, w odczuciu społecznym mogłoby być uznane za rozwiązanie niesprawiedliwie, związane ze zbyt

19 Przede wszystkim w aspekcie konieczności – zob. J. Zakolska, *Zasada...*, s. 25.

surowym potępieniem czynu i nieadekwatnym ukaraniem sprawcy czynu. Przy ocenie charakteru odpowiedzialności nie można bowiem ograniczać się do prostej oceny środków prawnych stosowanych w ramach tej odpowiedzialności, ale konieczne jest także uwzględnienie kontekstu społecznego, w tym oceny, w jaki sposób dany rodzaj odpowiedzialności postrzegany jest przez członków społeczeństwa.

W związku z tym usprawiedliwiona wydaje się teza, że jeżeli ustawodawca, korzystając ze swobody kreowania szeroko rozumianej polityki karnej państwa, uznałby za celowe wprowadzenie odpowiedzialności za czyny zabronione, które tradycyjnie zaliczane są do grupy wykroczeń, to z konstytucyjnego punktu widzenia winien stworzyć odrębny reżim odpowiedzialności za tego rodzaju czyny, odmienny od odpowiedzialności za przestępstwa. Ten system odpowiedzialności, który może być nazwany prawem wykroczeń, powinien być dostosowany do możliwości szybkiego reagowania na możliwe do popełnienia na szeroką skalę zachowania, które mogą prowadzić do zaburzenia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa w różnych sferach czy też dysfunkcjonalności relacji interpersonalnych, celem niezwłocznego kształtowania adekwatnych postaw społecznych²⁰.

4. Kryteria wyboru penalizacji wykroczeniowej jako formy represji prawnokarnej

Istnienie w ustawodawstwie zwykłym – obok reżimu odpowiedzialności karnej za przestępstwa – reżimu odpowiedzialności za wykroczenia oznacza sytuację, w której w systemie prawa będą współistniały dwa reżimy odpowiedzialności zaliczone do jednego zbioru odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym²¹. Prawodawca musi zatem dokonać przyporządkowania zarówno różnych typów czynów zabronionych do poszczególnych reżimów odpowiedzialności, jak i ustalić katalog środków prawnych, kwalifikowanych w znaczeniu konstytucyjnym jako kary, jakie będą mogły być stosowane w reakcji na popełnienie danego czynu zabronionego. Tworzy to pytanie, czy ustawodawca posiada w tym zakresie nieograniczoną swobodę, czy też z ustawy zasadniczej można wyprowadzić kryteria odróżniania prawa karnego od prawa wykroczeń,

²⁰ Zob. D. Zając, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii.

²¹ P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 321.

a także innych rodzajów odpowiedzialności realizujących funkcję represyjną, na płaszczyźnie ich stanowienia i stosowania²². Kwestia ta, jakkolwiek rozważana w innej części niniejszego opracowania, wymaga słowa komentarza, gdyż jej rozstrzygnięcie rzutować będzie na kształt dalszego wyводу.

Powyższe zagadnienie ma także dalszy wymiar praktyczny. Należy zadać pytanie, czy istnieją jakieś cechy wyróżniające, pozwalające z samej treści przepisu ustalić, że ukryta pod nim norma prawna stanowi element prawa wykroczeń, a nie prawa karnego *sensu stricto*? Przykładowo w aktualnym stanie prawnym w przypadku milczenia ustawodawcy konieczne jest bowiem ustalenie, czy do danej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego zawartej w jakiejś ustawie szczególnej ma zastosowanie część ogólna Kodeksu karnego (art. 116 k.k.), czy też część ogólna Kodeksu wykroczeń (art. 48 k.k.)²³. *De lege lata* powszechna metoda tego wyróżnienia, zaakceptowana jak się wydaje zarówno przez legislatora, jak też praktykę stosowania prawa, ma raczej charakter formalny: o ile nie wskazano wprost, że dany czyn oceniany jest w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, domniemuje się, że dany typ czynu zabronionego wprowadzony do ustawy ma charakter przestępstwa²⁴.

Ta metoda sugeruje, że z samej treści opisu czynu zabronionego czy też domniemanego stopnia społecznej szkodliwości czynów, do których się odnosi, czy też charakteru dobra prawnego albo przewidzianych kar, nie da się wyprowadzić wniosku, że dany typ czynu zabronionego należy zakwalifikować jako przestępstwo lub wykroczenie²⁵. Potwierdza to często przyjmowaną tezę, że natura odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie jest taka sama, różnica zaś polega na intensywności tej odpowiedzialności wynikającej z ilościowo (a nie jakościowo) innego (mniejszego) stopnia społecznej szkodliwości²⁶. Tam, gdzie ustawodawca dopatry się niższego *in abstracto* stopnia społecznej szkodliwości, tam wprowadza penalizację wykroczeniową. To z kolei stanowiłoby silny argument za tezą, w myśl której standard konstytucyjny w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń jest taki sam co do istoty – jeżeli zaś

22 A. Marek, A. Marek-Ossowska, *Prawo...*, s. 5; M. Kulik, *Model...*, s. 15.

23 W. Radecki, *Wprowadzenie...*, s. 19.

24 W. Radecki, *Wprowadzenie...*, s. 20.

25 M. Budyn-Kulik, *Dzieci...*, s. 36.

26 A. Marek, A. Marek-Ossowska, *Prawo...*, s. 6; M. Grudecki, O. Sitarz, *Prawo...*, s. 167; O. Sitarz, *Gwarancyjny...*, s. 28; J. Sawicki, *Mechanizm...*, s. 48.

miałby być różny, to tylko z uwagi na mniejszy stopień ograniczeń praw i wolności łączący się z orzekaniem co do zasady łagodniejszych kar za wykroczenia²⁷. Rozróżnienie nie ma tu charakteru ścisłego, ale wynika jedynie z odmiennego wyniku testu proporcjonalności.

Wydaje się jednak, że z ustawy zasadniczej można wyprowadzić dalsze kryteria niż tylko oceniany *in abstracto* stopień społecznej szkodliwości określonych zachowań, które z jednej strony stanowiłyby wskazówkę dla ustawodawcy przy kategoryzacji danych czynów zabronionych do grupy przestępstw albo wykroczeń, z drugiej strony stanowiłyby wskazówkę dla praktyki wymiaru sprawiedliwości, jak ocenić naturę tych czynów zabronionych, w wypadku których ustawodawca zaniechał wprost zaszeregowania ich do kategorii przestępstw albo wykroczeń²⁸.

Po pierwsze, należy przypomnieć, że podstawowym celem prawa wykroczeń powinno być szybkie reagowanie na możliwe do popełnienia na szeroką skalę zachowania, które mogą prowadzić do zaburzenia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa w różnych sferach czy też dysfunkcjonalności relacji interpersonalnych, celem niezwłocznego kształtowania adekwatnych postaw społecznych²⁹. Prawo wykroczeń wydaje się zatem bardziej ukierunkowane na ochronę takich wartości, które z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji zostałyby zaliczone przede wszystkim do kategorii porządku publicznego, zdrowia publicznego czy moralności publicznej, a zatem do dóbr ogólnospołecznych, a w mniejszym lub marginalnym stopniu do wolności i praw innych osób³⁰. W konsekwencji, jeżeli dany czyn zabroniony ma na celu ochronę takich wartości jak porządek publiczny, zdrowie publiczne czy moralność publiczna, to ustawodawca – celem dochowania wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności – raczej winien zaliczyć go do kategorii wykroczeń niż przestępstw, chyba że – ze względu na charakter czynu – dostateczna ochrona danej wartości konstytucyjnej wymaga surowszego reżimu odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

27 J. Sawicki, *Mechanizm...*, s. 48; A. Marek, *Prawo...*, s. 46.

28 Na temat ogólnych wymogów kryminalizacji czynów jako wykroczeń zob. w szczególności J. Kulesza, *Wybór...*

29 Zob. D. Zając, *Między...*, rozdział w niniejszej monografii.

30 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 220.

Po drugie, celem zapewnienia dostatecznych gwarancji poszanowania zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także mając na uwadze wyraźne łącznie przez ustrojodawcę odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych przede wszystkim z odpowiedzialnością za przestępstwa (np. art. 44 Konstytucji), ustawodawca czyny zabronione popełniane przez osoby wykonujące władzę publiczną powinien kwalifikować raczej jako przestępstwa niż wykroczenia, gdyż – z punktu widzenia zasady proporcjonalności – co do zasady wymagają one surowszej odpowiedzialności o charakterze represyjnym³¹.

Wyznaczenie właściwego pola standardu konstytucyjnego dla odpowiedzialności za wykroczenia łączy się także z przeprowadzeniem innej jeszcze linii demarkacyjnej – chodzi o tzw. odpowiedzialność administracyjną, czasem nazywaną odpowiedzialnością administracyjnokarną³². Fenomen wprowadzania sankcji określanych jako administracyjne nasila się na przestrzeni kilkadziesiąt lat, zaś skrajnym przypadkiem tej ekspansji były kary majątkowe wprowadzone przez ustawodawcę i nakładane przez organy kontroli sanitarnej w okresie pandemii COVID-19 za naruszanie nakazów lub zakazów wprowadzanych w czasie tej epidemii.

O ile Konstytucja kilkakrotnie odwołuje się do pojęcia odpowiedzialności karnej, do której – jak wskazano wyżej – należy, przynajmniej na gruncie art. 42 Konstytucji, zaliczyć także odpowiedzialność za wykroczenia, o tyle brak nawet pośrednich odwołań do odpowiedzialności administracyjnej. W nauce prawa odpowiedzialność administracyjną definiuje się zaś w opozycji do odpowiedzialności karnej, wskazując na odmienny charakter organów, które kary administracyjne nakładają³³, ograniczenie elementów strony podmiotowej czynu i winy³⁴, używanie elementów procedury administracyjnej o słabo zaznaczonym aspekcie prawa do obrony³⁵, brak pełnej merytorycznej kontroli sądowej decyzji

31 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 339.

32 M. Kulik, *Model...*, s. 16; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 55; W. Radecki, *Wprowadzenie...*, s. 30; W. Radecki, *Prawo...*

33 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 156.

34 Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 148; W. Radecki, *Wprowadzenie...*, s. 38; P. Pawłowski, *Zastępowanie...*, s. 128.

35 A. Wróblewski, *Wina...*, s. 128; P. Pawłowski, *Zastępowanie...*, s. 129.

podejmowanych przez organy administracyjne³⁶. Jednak wszystkie te elementy nie wskazują na różnicę kategoryczną, która miałaby przesądzać o innym standardzie konstytucyjnym, który miałby zastosowanie w przypadku odpowiedzialności administracyjnokarnej.

Tymczasem istota odpowiedzialności za wykroczenie i odpowiedzialności administracyjnokarnej – przynajmniej w odniesieniu do osób fizycznych – jest taka sama i sprowadza się do wymierzenia dolegliwości za przekroczenie określonych zakazów lub nakazów ustanowionych w prawie publicznym, przy czym celem stosowania tych dolegliwości (sankcji) jest w przeważającej mierze prewencja ogólna³⁷. Rodzi to uzasadnione pytanie, czy przypadkiem tak konstruowana i rozumiana odpowiedzialność administracyjna nie jest także rodzajem odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym, a jeżeli tak, to czy są jakieś kryteria wynikające z ustawy zasadniczej, które pozwalałyby na odróżnienie na etapie stanowienia i stosowania prawa odpowiedzialności za wykroczenia od odpowiedzialności administracyjnej.

Warto zwrócić uwagę, że prawnicy posługujący się terminem „odpowiedzialność administracyjnokarna” w istocie często czynią to w sposób deskrypcyjny, określając tym terminem odpowiedzialność karną *sensu largo*, która na poziomie ustawowym nie spełnia wszystkich standardów konstytucyjnych przewidzianych dla odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Nazywanie takich konstrukcji szczególnym określeniem ma zaś sugerować, że jest w tej odpowiedzialności określona, jakościowa odmienność uzasadniająca odstępstwo od gwarancji typowych dla odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. W znacznej liczbie wypadków takiej odmienności jednak nie ma³⁸, zaś stosowana przez ustawodawcę terminologia może wprowadzać w błąd co do właściwego standardu konstytucyjnego wymaganego w wypadku typizowania określonych tzw. deliktów administracyjnych, na co nie zwrócił dostatecznej uwagi nawet Trybunał Konstytucyjny³⁹. W ramach kontroli konstytucyjności

36 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 160.

37 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 174; wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99.

38 Świadczy o tym nie tylko orzecznictwo TK (o czym niżej), ale także konsekwentne uznawanie przez ETPC odpowiedzialności administracyjnej za element prawa karnego *sensu largo*. Zob. M. Kulik, *Model...*, s. 22; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 66; M. Stawiński, *Pojęcie...*, s. 75.

39 Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08; wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 52–54; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 306.

niektórych przepisów statuujących odpowiedzialność administracyjną dochodziło bowiem do stosowania sylogizmu: skoro na gruncie ustawy dana sankcja określana jest jako kara administracyjna, to w takim razie nakładanie takiej sankcji nie jest pociąganiem do odpowiedzialności karnej, a jeżeli tak, to do takiej kary nie stosuje się konstytucyjnego standardu dotyczącego odpowiedzialności karnej⁴⁰. Tymczasem pojęcie odpowiedzialności karnej na gruncie Konstytucji ma samodzielne znaczenie, którego ze względów gwarancyjnych nie można dekodować przez pryzmat ustawodawstwa zwykłego, a w szczególności nazwy danego rodzaju odpowiedzialności przyjętej przez ustawodawcę w wypadku wprowadzenia możliwości stosowania określonych sankcji wobec jednostek⁴¹.

Podsumowując: „odpowiedzialność administracyjnokarna”, jeżeli w ramach niej stosowane są środki prawne, które spełniają cechy kary w rozumieniu konstytucyjnym, niczym nie różni się od istoty odpowiedzialności wykroczeniowej. W konsekwencji można wręcz twierdzić, że wyróżnienie przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej nie ma znaczenia w perspektywie delimitacji standardu konstytucyjnego w odniesieniu do odpowiedzialności za wykroczenia⁴². Przeciwnie, konieczna byłaby analiza, czy różne wypadki odpowiedzialności administracyjnej rozsiane przez ustawodawcę po różnych gałęziach prawa nie stanowią jednak odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym, a jeżeli tak, to czy ustawodawca gwarantuje odpowiedni standard poszanowania praw i wolności człowieka i obywatela w ramach wymierzania tego rodzaju odpowiedzialności⁴³. Rozważania te wykraczają jednak poza zakres niniejszego opracowania.

40 Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08. W uzasadnieniu wyroku wskazano: „Pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne. Skoro zaś sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, to nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej (tak powołany wyrok w sprawie o sygn. SK 52/04). Nie wynika stąd jednak, by Konstytucja nie stawała regulacjom karnoadministracyjnym żadnych wymogów. Przeciwnie, regulacje te – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – w pełni podlegają wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji”.

41 Zob. T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1018.

42 Zob. D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo...*, s. 176.

43 P. Daniluk, *Konstytucyjne...*, s. 257.

Teoretycznie można by twierdzić, że w obrębie samej odpowiedzialności wykroczeniowej występuje kategorialny podział, który mógłby uzasadniać odmienny standard konstytucyjny. Z analiz tych wynika, że polska tradycja ujmowania wykroczeń nawiązuje do modelu mieszanego, obejmując w Kodeksie wykroczeń zarówno czyny, których karalność uzasadniona jest wyłącznie przekroczeniem określonych norm o charakterze administracyjnym, jak również czyny, które z uwagi na naruszone dobro prawne czy powiązanie z moralnością publiczną mogłyby być ujęte w Kodeksie karnym, ale umniejszony stopień społecznej szkodliwości uzasadni w ich przypadku zastosowanie mniejszego stopnia represji niż ten przewidziany dla odpowiedzialności karnej. Najlepszym przykładem takich czynów byłyby tzw. typy przepełnione⁴⁴. Wykroczeniami w tym ujęciu więc byłyby „mniejsze przestępstwa” oraz delikty administracyjne. Podział ten zakłada, że społeczna szkodliwość w przypadku przestępstw ma inny charakter niż w przypadku „zwykłych” naruszeń prawa administracyjnego, zaś różnica nie ma tylko charakteru ilościowego, lecz jakościowy. Mógłby on wynikać z istoty chronionego dobra prawnego (czyny skierowane przeciwko mieniu, zdrowiu, dobrom indywidualnym)⁴⁵, „odległości od naruszenia dobra prawnego” (im bardziej dane zachowanie opisane jest jako czyn abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, tym bardziej jest to wyłącznie delikt administracyjny), braku konkretyzacji dobra prawnego (dobra prawne określane jako porządek publiczny, bezpieczeństwo w ruchu, prawidłowe funkcjonowanie określonych sfer życia społecznego wskazywałyby na delikty administracyjne). Ostatecznie o przynależności danego zachowania do grupy czynów zabronionych pod groźbą kary, a nie deliktów administracyjnych, decydowałaby potrzeba moralnego potępienia, charakterystyczna dla odpowiedzialności karnej. Brak takiego moralnego potępienia wskazywałby wyłącznie na delikt administracyjny.

Jakkolwiek kryteria powyższego podziału mają charakter płynny⁴⁶, to niewątpliwie konieczne jest przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy odpowiedzialnością karną w znaczeniu konstytucyjnym a innymi rodzajami odpowiedzialności, w ramach których stosowane są środki

44 K. Wala, *Meandry...*, s. 60; M. Kulik, *Istota...*, s. 154.

45 M. Kulik, *Istota...*, s. 155.

46 R. Pawlik, *Konstytucyjne...*, s. 441.

prawne nazywane przez ustawodawcę sankcjami czy nawet karami, ale które nie są karami w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Głównym zaś kryterium w tym zakresie jest kryterium kary w znaczeniu konstytucyjnym, a zatem odpowiedź na pytanie, czy w ramach danego rodzaju odpowiedzialności stosowane są środki prawne, które realizują wyłączną lub dominującą funkcję represyjną. Niemniej przedstawione wyżej czynniki, związane z chronionym dobrem prawnym czy nazewnictwem zaproponowanym przez ustawodawcę, mogą mieć pomocnicze znaczenie przy ustalaniu istoty danego rodzaju odpowiedzialności.

5. Prawo wykroczeń a konstytucyjne gwarancje wymierzania odpowiedzialności karnej

Konieczność stosowania standardu gwarancyjnego właściwego dla odpowiedzialności karnej, a wynikającego m.in. z art. 42 Konstytucji, do odpowiedzialności za wykroczenia nie oznacza z założenia, że gwarancje ochrony praw i wolności człowieka mają być identyczne jak na gruncie odpowiedzialności karnej za przestępstwa⁴⁷. Prawa wyrażone w art. 42 Konstytucji nie mają bowiem charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniu, przy uwzględnieniu rodzaju i funkcji danego rodzaju odpowiedzialności kwalifikowanej jako odpowiedzialność karna w znaczeniu konstytucyjnym oraz wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. „W związku z powyższym zadaniem ustawodawcy jest takie kształtowanie przepisów określających czyn zabroniony pod groźbą kary, aby w odpowiednim zakresie, uwzględniającym charakter i cel danego rodzaju odpowiedzialności, a w szczególności rodzaj środków prawnych stanowiących ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych, będących reakcją na popełniony czyn zabroniony, był zapewniony poziom gwarancji zawartych w rozdz. II Konstytucji RP⁴⁸. Kluczowa jest zatem odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie ustawodawca może przykładowo standard ochrony praw i wolności, wynikający z art. 42 Konstytucji (zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, prawo do obrony)⁴⁹, przyjąć na gruncie odpowiedzialności za

47 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 324.

48 T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1021.

49 Zob. m.in. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., P 48/06; M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42; W. Wróbel, *Konstytucyjne...*, s. 215.

wykroczenia, przy uwzględnieniu charakteru i celu odpowiedzialności wykroczeniowej oraz rodzaju stosowanych środków w reakcji na popełnienie wykroczenia, a także dla ochrony jakich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest to dopuszczalne i przy spełnieniu jakich dalszych wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności⁵⁰.

Na tym tle powstaje także pytanie, w jakim zakresie dopuszczalne jest ograniczenie gwarancji konstytucyjnych związanych z wymierzaniem odpowiedzialności karnej na gruncie prawa wykroczeń, gdy przedmiotem oceny są czyny zabronione co do zasady o mniejszym *in abstracto* stopniu społecznej szkodliwości niż przestępstwa. Większość gwarancji konstytucyjnych związanych z wymierzaniem odpowiedzialności karnej nie ma bowiem charakteru absolutnego i możliwe jest ich ograniczenie, przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tej problematyce zostaną poświęcone dalsze uwagi w ramach niniejszego opracowania.

Nawet przyjmując, że w prawie wykroczeń obowiązuje ten sam standard konstytucyjny ochrony praw i wolności jednostek, który znajduje zastosowanie w wypadku odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, tożsamość dotyczy jedynie katalogu zasad gwarancyjnych, które winny znaleźć zastosowanie także na gruncie prawa wykroczeń, ale już nie ich szczegółowej treści. Prawa i wolności konstytucyjne, związane z wymierzaniem odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym, nie mają bowiem charakteru absolutnego i niezmiennego, ale mogą być ograniczane i dostosowywane do poszczególnych rodzajów odpowiedzialności karnej. W związku z tym konieczne jest ustalenie konstytucyjnego standardu gwarancyjnego właściwego dla prawa wykroczeń.

5.1. Prawo wykroczeń a zasada proporcjonalności karania

Wprowadzenie penalizacji wykroczeniowej i stosowanie przepisów tego typu w praktyce stanowi bez wątpienia ograniczenie praw i wolności

50 J. Zakolska, *Zasada...*, s. 9; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 218. Na zasadę proporcjonalności składają się wymóg przydatności, konieczności oraz zakaz nadmiernej ingerencji.

z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵¹. Proporcjonalność jest jednak kryterium relatywnym. Dana regulacja nie jest proporcjonalna *per se*, ale dopiero w odniesieniu do czegoś⁵². Wymierzenie kary 25 lat pozbawienia wolności uznane zostanie za proporcjonalne w przypadku przestępstwa zabójstwa, a jednocześnie za rażąco nieproporcjonalne w przypadku drobnej kradzieży.

W przypadku wykroczeń granica proporcjonalności zostanie ustalona na innym poziomie niż w przypadku przestępstw. Skoro bowiem z założenia stanowią one klasę czynów cechujących się niższą szkodliwością społeczną, a więc w mniej rażący sposób ingerujących w dobra chronione prawem istotne dla społeczności, to i reakcja na zachowania tego typu winna zostać uadekwatniona na poziomie generalnym. Jak wskazuje Przemysław Cychosz: „Zakres swobody ustawodawcy maleje wprost proporcjonalnie do intensywności wkroczenia w sferę konstytucyjnych praw i wolności. Wprowadzenie odpowiedzialności karnej traktowane jest przez orzecznictwo konstytucyjne jako najbardziej dolegliwa forma takiej ingerencji”⁵³. Oznacza to, że z perspektywy konstytucyjnej wyróżnienie wykroczeń jako odrębnej klasy zachowań karalnych nakłada na ustawodawcę obowiązek dostosowania katalogu kar w taki sposób, aby finalnie dolegliwość zastosowana wobec sprawcy wykroczenia była co do zasady niższa niż ta stosowana wobec sprawcy przestępstwa.

Oczywiście należy dodać, że sam fakt wprowadzenia przez ustawodawcę do katalogu kar czy środków karnych stosowanych w wypadku odpowiedzialności za wykroczenia takich środków prawnych, które stopniem dolegliwości zbliżają się do tych typowo stosowanych jako reakcja na popełnienie przestępstwa, nie oznacza z założenia niezgodności z Konstytucją takiego rozwiązania. Konieczne jest bowiem dokonanie *in concreto* oceny, czy możliwość zastosowania określonego środka jako reakcji na dane zachowanie karalne jako wykroczenie nie będzie stanowić nieproporcjonalnego (nadmiernego) wkroczenia w sferę praw i wolności jednostki, mając na uwadze rodzaj karalnego zachowania i chronionego dobra prawnego oraz rodzaj i zakres ograniczenia praw

51 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 417; P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 31; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 219; R. Pawlik, *Konstytucyjne...*, s. 420.

52 P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 31; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 434; L. Gardocki, *Zagadnienia...*, s. 109.

53 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 436.

i wolności jednostki w formie dolegliwości⁵⁴. Nie można wykluczyć, że w wypadku pewnej kategorii wykroczeń określone sankcje, podobne do tych stosowanych w toku wymierzania odpowiedzialności karnej, mogłyby być uznane za nienaruszające konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela. Niemniej, w ujęciu ogólnym, standard konstytucyjny będzie wymagał co do zasady stosowania mniej dolegliwych środków prawnych w reakcji na popełnienie wykroczenia w stosunku do środków typowo stosowanych w wypadku wymierzania odpowiedzialności karnej za przestępstwa.

Osobną kwestią, przekraczającą ramy niniejszego opracowania, jest odpowiedź na pytanie, czy konstytucyjna zasada proporcjonalności nakłada na ustawodawcę obowiązek uwzględnienia stopnia społecznej szkodliwości czynu (w tym typizowanego jako wykroczenie) nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale także w toku stosowania prawa, poprzez wprowadzenie w ustawie klauzuli, że nie stanowi wykroczenia czyn zabroniony, który nie jest w dostatecznym stopniu społecznie szkodliwy. Zagadnienie to jest sporne w nauce prawa⁵⁵. Jakkolwiek można bowiem podawać w wątpliwość, czy z art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwe jest wprowadzenie obowiązku ustawodawcy wyposażenia sądu w możliwość wartościowania konkretnego czynu zabronionego, w tym wykroczenia, przez pryzmat indywidualnie ocenianej przesłanki społecznej szkodliwości (karygodności) jako warunku przypisania odpowiedzialności karnej *sensu largo*, to niewątpliwie konstytucyjnym warunkiem wymierzania sprawiedliwości w sprawach z zakresu odpowiedzialności karnej *sensu largo* jest wyposażenie sądu w takie instrumenty z zakresu prawa materialnego, które dają możliwość rzeczywistego wymierzenia sprawiedliwości. Obejmuje to także wyposażenie sądu w kompetencje do ograniczenia przypisania odpowiedzialności karnej tylko do tych wypadków, gdy znajduje ona choćby minimalne uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Instrumentem w tym zakresie może być także umożliwienie sądowi wartościowania *in concreto* każdego czynu, który realizuje znamiona wykroczenia, przez pryzmat indywidualnie ocenianej społecznej szkodliwości, przy uwzględnieniu jednak charakteru i celu odpowiedzialności wykroczeniowej.

54 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 437; P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 31; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 222.

55 Zob. P. Daniluk, *Zasady...*, § 1.

5.2. Prawo wykroczeń a zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*

Stosownie do wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*⁵⁶ zarówno czyn zabroniony pod groźbą kary, jak i sama kara powinny być określone w akcie prawnym rangi ustawy. W kontekście prawa wykroczeń pojawia się pytanie, na ile przepisy ustawowe, mając na uwadze charakter wykroczeń, mogą przekazywać aktom podustawowym określenie znamion czynu zabronionego kwalifikowanego jako wykroczenie, jak i kar groźących za jego popełnienie.

Jak wskazuje Przemysław Cychosz: „Odpowiedzialność karna, w rozumieniu konstytucyjnym, obejmuje – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału – czyny o różnym «ciążarze gatunkowym» i ładunku społecznej szkodliwości, a w konsekwencji, o różnej kwalifikacji prawnej. Następująca na poziomie gałęziowym kwalifikacja określonego czynu zabronionego, jako przestępstwa albo wykroczenia, nie ma więc przesądzającego znaczenia dla objęcia osoby podejrzanej o jego popełnienie gwarancjami wynikającymi z art. 42 Konstytucji”⁵⁷.

Zgodnie z analizowaną zasadą także przepisy wprowadzające penalizację wykroczeniową muszą stanowić materię ustawową⁵⁸. Stanowisko takie jest konsekwentnie prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo TK wskazał:

Niesporne jest, iż w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę (co wskazywał także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 25 września 1991, S 6/91). Niesporne jest też, w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania

56 R. Dębski, *Pozaustawowe...*, s. 12; T. Dukiet-Nagórska, *Kilka...*, s. 35; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 92; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 272; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada...*, s. 431.

57 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 339.

58 R. Dębski, *Pozaustawowe...*, s. 12; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 98.

czy jakiejś sankcji. Wynika to m.in. z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych⁵⁹.

Powyższy pogląd był następnie wielokrotnie powielany⁶⁰.

Nie jest zatem możliwe wprowadzenie penalizacji na poziomie rozporządzenia bądź aktów prawa miejscowego⁶¹. Tego typu źródła prawa mogą rzutować na kształt odpowiedzialności wykroczeniowej, ale jedynie na mocy odesłania, poczynionego na poziomie ustawowym. Musi mieć ono charakter precyzyjny i nie może zezwalać aktom niższego rzędu na określenie istoty przesłanek ukarania. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu wyroku TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02:

w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji⁶².

Co jednak istotniejsze, blankiet dookreślający znamiona typu wykroczeniowego musi odsyłać do regulacji stanowiących powszechnie źródło prawa, o którym mowa w art. 87 Konstytucji. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku TK z 21 lipca 2006 r., P 33/05: „W żadnym wypadku nie może nastąpić odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa”⁶³. W tym kontekście przywołać należy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2015 r., K 17/13. W swoim orzeczeniu TK podważył zgodność z art. 42 ust. 1 Konstytucji art. 54 ust. 1 ustawy z dn. 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁶⁴ w zakresie, w jakim pozwał on na doprecyzowanie znamion wykroczenia przez odwołanie do treści

59 Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., U 7/93.

60 Zob. m.in. wyrok TK z 20 maja 2014 r., K 17/13; wyrok TK z 2 września 2008 r., K 35/06; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02; wyrok TK z 21 lipca 2006 r., P 33/05; wyrok TK z 28 lipca 2009 r., P 65/07; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 99.

61 R. Dębski, *Pozaustawowe...*, s. 13.

62 Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02; P. Wiliński, *Konstytucyjne...*, s. 194; P. Daniluk, *Konstytucyjne...*, s. 260.

63 Wyrok TK z 21 lipca 2006 r., P 33/05.

64 Ustawa z dn. 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009, nr 62, poz. 504.

regulaminów. Trybunał – odnosząc się bezpośrednio do przepisu penalizującego wykroczenie – wskazał:

choć zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, zostały określone w ustawie, to art. 42 ust. 1 Konstytucji sprzeciwia się odesłaniu w zakresie dookreślenia znamion czynu zabronionego do regulaminów obiektu (terenu) i regulaminów imprezy masowej. Trybunał nie kwestionuje przy tym, że z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe pełne uregulowanie tych kwestii w przepisach ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jednakże Trybunał w niniejszym składzie stanął na stanowisku, że posługiwanie się przez ustawodawcę zarówno przepisami blankietowymi zupełnymi, jak i częściowymi nie może następować przez odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa⁶⁵.

W skrajnych przypadkach posłużenie się przez ustawodawcę odesłaniem do aktu niestanowiącego powszechnego źródła prawa w ogóle uniemożliwi jego zastosowanie w praktyce, ze względu na brak kryteriów przypisania.

Z powyższym wiąże się kwestia działania organu prawodawczego poza zakresem delegacji bądź na podstawie delegacji wydanej z naruszeniem kompetencji. Jeśli organ upoważniony jako wyłączny do stanowienia określonych regulacji deleguje owo wyłączne uprawnienie w sposób sprzeczny z normami wyższego rzędu (konstytucyjnymi, wskazaniem prawa międzynarodowego), to akt prawny wydany na mocy takiego wadliwego upoważnienia nie będzie mógł być źródłem prawa precyzującym przesłanki ukarania. W podobny sposób ocenić należy sytuację, gdy organ w taki sposób korzysta z delegowanej kompetencji, że w istocie ustanowiona przezeń regulacja pozostaje poza jej zakresem. Przykładem takiej sytuacji było sformułowanie zakazu przebywania na obszarze całej strefy objętej stanem nadzwyczajnym, w związku z wydarzeniami przy granicy z Białorusią i zaistniałym tam kryzysem migracyjnym. W uzasadnieniu postanowienia z 18 stycznia 2022 r., I KK 171/21, Sąd Najwyższy wskazał, że:

Ustawa nakazywała określić zakres wprowadzenia ograniczenia przemieszczania się, a w katalogu nakazów lub zakazów, które mogą być wprowadzane w stanie wyjątkowym, opisała zakaz przebywania w czasie ustalonym oraz w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Wynika z tego, że w rozporządzeniu Rady Ministrów nie jest możliwe dokonanie

65 Wyrok TK z 20 maja 2014 r., K 17/13.

takiego uszczegółowienia zakazu przebywania, który ma charakter powszechny (z wyjątkami), obowiązujący cały czas oraz na całym obszarze, na którym obowiązuje stan wyjątkowy⁶⁶.

Sformułowanie takiego ogólnego zakazu stanowiło wyjście poza zakres delegacji.

Niesie to istotne konsekwencje dla praktyki stosowania prawa. Sąd wykonując swoją kompetencję, w pełni związany jest wyłącznie normą o charakterze konstytucyjnym i ustawowym (traktatowym)⁶⁷. Orzekając więc o odpowiedzialności za wykroczenie, pomija te elementy stanu prawnego, które wynikają z aktów wykonawczych wydanych sprzecznie z delegacją ustawową lub na podstawie delegacji ustawowej, do wydania której ustawodawca nie był upoważniony. Jak trafnie wskazał bowiem Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93: „Sądy, w tym i Sąd Najwyższy, nie mogą wprawdzie generalnie kwestionować mocy wiążącej uchwały organu samorządowego, jednakże w wypadku, gdyby uchwała taka miała stanowić podstawę odpowiedzialności karnej, sądom wolno odmówić jej zastosowania, jeśli stwierdzą, że została ona wydana z przekroczeniem ustawowego upoważnienia”⁶⁸. Dotyczy to zarówno norm sankcjonowanych, jak i sankcjonujących.

5.3. Prawo wykroczeń a zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*

Zasada dostatecznej ustawowej określoności czynu została opisana na gruncie art. 42 Konstytucji⁶⁹. Konstytucja nakłada zatem na władzę ustawodawczą obowiązek precyzyjnego formułowania przesłanek odpowiedzialności represyjnej na poziomie ustawy. W ten sposób zrealizowana zostaje funkcja gwarancyjna⁷⁰. Istotne są tutaj dwa aspekty zagadnienia.

66 Postanowienie SN z 18 stycznia 2022 r., I KK 171/21.

67 E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika...*, s. 393; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 39, 58; wyrok TK z 16 stycznia 2001 r., P 5/00.

68 Wyrok SN z 24 czerwca 1993 r., III KRN 100/93. Zob. też M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia...*, s. 616.

69 Zob. P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 98; M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42; T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1033–1039.

70 O. Sitarz, *Gwarancyjny...*, s. 26; R. Dębski, *Pozaustawowe...*, s. 20.

Treść przepisów z zakresu prawa wykroczeń musi zostać ustalona w sposób precyzyjny, tak, by wykładnia terminów, którymi się posłużono, cechowała się jednoznacznością. Adresat normy (sąd, jednostka) musi mieć możliwości określenia, czy dane zachowanie stanowi wykroczenie, czy też pozostaje legalne. Jak trafnie ujął to TK: „Jednostka nie może pozostawać w nieświadomości lub niepewności co do tego, czy określone zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą sankcji”⁷¹. W konsekwencji ustawa musi na tyle precyzyjnie określać znamiona wykroczenia, aby zapewniony został przez ustawodawcę wymóg obliczalności i przewidywalności skutków prawnych wynikających z prawa wykroczeń, a zatem, aby adresaci norm z dziedziny prawa wykroczeń mieli co najmniej możliwość przewidzenia, podjęcie jakich zachowań sprzecznych z nakazem lub zakazem postępowania zostało przez ustawodawcę zagrożone karą z uwagi na kwalifikację jako wykroczenie. Kwestia ta nie budzi wątpliwości i nie wymaga szerszego komentarza. W tym zakresie standard prawa represyjnego ustalony został właściwie już w XVIII w.⁷²

Znamiona „czynu zabronionego pod groźbą kary powinny oddawać istotę jego naganności, a zatem opis czynu karalnego powinien zawierać te elementy, które decydują o jego społecznej szkodliwości. Konstrukcja czynu zabronionego pod groźbą kary powinna pozwalać tym samym na zdekodowanie na podstawie ustawy chronionej za pomocą tego instrumentu prawnego wartości cennej dla społeczeństwa oraz istoty zachowań ingerujących w tę wartość, które są na tyle naganne, że ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu kary za ich popełnienie”⁷³.

Zasada ta znajduje w pełni zastosowanie do typizacji wykroczeń. Kształt znamion przedmiotowych i podmiotowych wykroczenia powinien pozwalać na jednoznaczne ustalenie, jakiego rodzaju krąg nagannie ocenianych zachowań ustawodawca uznaje za podstawę odpowiedzialności wykroczeniowej.

Z uwagi na mniejszy poziom dolegliwości, jakie pociąga za sobą stosowanie sankcji karnych w reakcji na popełnienie wykroczenia w stosunku do sankcji karnych orzekanych za przestępstwa, konstytucyjna zasada proporcjonalności w większym stopniu zezwala na ogólniejszy

71 Wyrok TK z 20 maja 2014 r., K 17/13.

72 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 92.

73 T. Sroka, w: *Konstytucja...*, s. 1034.

opis czynu karalnego kwalifikowanego jako wykroczenie⁷⁴. Ustawodawca w większym zakresie może posługiwać się klauzulami ogólnymi dla opisanego katalogu czynów karalnych, niemniej przy poszanowaniu istoty zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, a zatem zapewnienia jednostkom przewidywalności, na podstawie tekstu ustawy karnej, jakiego rodzaju zachowania kwalifikowane są jako karalne.

Z uwagi na konstytucyjną dopuszczalność, w świetle zasady proporcjonalności, ogólniejszego opisu zachowania karalnego jako wykroczenie, a przez to ryzyko dosyć szerokiego ujęcia kręgu czynów zabronionych pod groźbą kary, istotna rola w postępowaniu wykroczeniowym przypada zarówno organom władzy wykonawczej prowadzącym postępowania w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej, jak i przede wszystkim sądom. Winny one dbać, aby – stosownie do wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności – odpowiedzialność wykroczeniowa jako narzędzie polityki karnej państwa była stosowana jedynie w tych wypadkach, w których – mając na uwadze m.in. chronione dobro prawne czy uwarunkowania społeczne – osiągnięcie celu w postaci harmonijnego funkcjonowania społeczeństwa nie było możliwe za pomocą innych instrumentów⁷⁵.

Z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wynika zakaz stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy⁷⁶. Zakaz ten w pełni znajduje zastosowanie także na gruncie prawa wykroczeń. Na gruncie prawa wykroczeń w pełni znajduje zastosowanie także zakaz wstecznego działania ustawy karnej, a zatem przede wszystkim zakaz wprowadzania odpowiedzialności wykroczeniowej z mocą wsteczną⁷⁷.

5.4. Prawo wykroczeń a wyłączna kompetencja sądu

Zgodnie z art. 175 Konstytucji wymiar sprawiedliwości sprawują w Polsce: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy

74 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 339; wyrok TK z 20 lutego 2001 r., P 2/00.

75 J. Zakolska, *Zasada...*, s. 25.

76 R. Dębski, *Pozaustawowe...*, s. 30; T. Dukiet-Nagórska, *Wykładnia...*, s. 49.

77 W. Wróbel, *Zmiana...*; W. Wróbel, *O definiowaniu...*, s. 223; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 324; A. Grześkowiak, *Nullum...*, s. 505; M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 42.

wojskowe⁷⁸. Z kolei art. 10 Konstytucji wskazuje wprost, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały⁷⁹. Pociągnięcie do odpowiedzialności represyjnej konkretnej osoby stanowi element sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Ma zastosowanie wyłączna kompetencja sądu do orzekania o winie za popełnienie wykroczenia⁸⁰.

Powyższa zasada może być ograniczana wyjątkowo, ze względu na konieczność uwzględnienia innych wartości konstytucyjnych o charakterze wspólnotowym. Za zgodą konstytucyjnie uprawnionego – a więc osoby, której odpowiedzialność wykroczeniowa ma zostać przypisana – można od tego wymogu odstąpić, przy zachowaniu standardu gwarantującego sądową kontrolę nad warunkami prawnej relewancji takiego odstąpienia. Owo odstąpienie może też dotyczyć orzekania o wykroczeniu przez podmiot niesądowy przy zachowaniu prawa do sprzeciwu (żądania skierowania sprawy do sądu).

Na poziomie ustawowym możliwość ta jest urzeczywistniana w ramach postępowania mandatowego, o którym mowa w rozdziale 17 k.p.w.⁸¹ Trybunał Konstytucyjny postrzega je jako subsydiarne względem postępowania sądowego. W uzasadnieniu wyroku z 15 lipca 2014 r., K 23/13, wskazano: „Postępowanie to ma charakter karny w szerokim znaczeniu, a jego celem jest ustalenie odpowiedzialności prawnej osoby obwinionej o popełnienie czynu będącego wykroczeniem. Mandat karny jest *sui generis* (zastępczym) rozstrzygnięciem o odpowiedzialności jednostki i dotyczy jej praw i wolności⁸². Z kolei w wyroku z 15 maja 2007 r., P 13/06, TK wskazał:

W postępowaniu mandatowym zakłada się specyficzną fikcję, że przyjęcie mandatu oznacza przyznanie się sprawcy do winy i prawomocne zakończenie postępowania. Przy czym przyjęcie mandatu nie jest obowiązkiem sprawcy wykroczenia. Do niego bowiem należy decyzja o tym, czy przyjąć mandat i poddać się nałożonej grzywnie, czy skorzystać z prawa do rozpoznania kwestii odpowiedzialności za wykroczenie na drodze sądowej. (...) Obwiniony, przyjmując mandat, uznaje

78 B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 175; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 876.

79 M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 10; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 109.

80 A. Marek, A. Marek-Ossowska, *Prawo...*, s. 7.

81 T. Grzegorzczak, *Postępowanie...*, s. 667.

82 Wyrok TK z 15 lipca 2014 r., K 23/13.

swoją winę i akceptuje nałożoną za popełnienie wykroczenia karę, a w konsekwencji cele postępowania zostają w ten sposób osiągnięte⁸³.

Jak wskazał TK w wyroku z 18 maja 2004 r., SK 38/03⁸⁴, w przypadku postępowania mandatowego: „zasadniczym celem jest szybka reakcja na popełnienie czynu o stosunkowo niewielkim stopniu szkodliwości społecznej. Argument wskazujący na celowość skutecznej ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo publiczne, szybkość i sprawność postępowania uzasadniałby więc ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego, w tym eliminację jego udziału z tego etapu postępowania, w którym przedmiotem jest ustalenie braku znamion wykroczenia przedmiotowego czynu”. Trybunał jasno wskazał, że w przypadku drobnych naruszeń prawa, gdzie potencjalna kara ma charakter dyscyplinujący i nie wiąże się z istotnym naruszeniem praw obywatela, tam dopuszczalne jest wprowadzenie trybów pozasądowych, o charakterze warunkowym – właśnie ze względu na konieczność zapewnienia sprawności sankcjonowania naruszeń. W istocie, jak wskazują badania aktowe⁸⁵, obywatele rzadko kwestionują decyzje organów, co do zasady przyjmując grzywny w trybie mandatowym. Praktyka taka stanowi potwierdzenie społecznej akceptowalności standardu, w którym weryfikacja sprawstwa przez sąd stanowi jedynie możliwość pozostającą do dyspozycji obwinionego⁸⁶.

Możliwość odmowy przyjęcia mandatu ma z perspektywy standardu konstytucyjnego znaczenie kluczowe. Dopuszczalność procedury mandatowej zasada się bowiem na zgodzie obwinionego⁸⁷. Tam, gdzie zgoda taka nie zostanie udzielona, tam wiążą zasady ogólne, nakazujące wymierzanie sprawiedliwości przez sąd. Naruszeniem owego standardu byłoby nie tylko pozbawienie obwinionego możliwości kontroli, ale także wprowadzenie rozwiązań polegających na obligatoryjnym charakterze mandatu karnego, od którego obwiniony miałby prawo następnie się odwołać. Zgoda w tym zakresie nie może być wyrażana następczo ani – tym bardziej – być wywodzona z bierności obwinionego. W tej

83 Postanowienie TK z 15 maja 2007 r., P 13/06.

84 Wyrok TK z 18 maja 2004 r., SK 38/03.

85 Zob. część 2 niniejszej monografii.

86 Szerzej na temat standardu konstytucyjnego postępowania mandatowego oraz roli sądu w rozstrzygnięciu odpowiedzialności za wykroczenia P. Gensikowski, M. Iwański, *Reforma...*, § 1–4.

87 T. Grzegorzczak, *Postępowanie...*, s. 667.

perspektywie za sprzeczne z Konstytucją należałoby uznać rozwiązanie zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁸⁸, który zakładał uchylenie art. 97 § 2 k.p.w. Zgodnie z jego brzmieniem: „Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego”. W miejsce uchylonego przepisu projektodawcy chcieli wprowadzić mechanizm następczej weryfikacji decyzji organu, w formie kontroli quasi-instancyjnej.

W wyroku z 15 lipca 2014 r., K 23/13, TK przesądził dodatkowo, że osoba obwiniona o wykroczenie musi mieć możliwość nie tylko odmowy przyjęcia mandatu, ale także zakwestionowania jego skuteczności w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu stanowiącego postawę prawną ukarania. Ukarany musi mieć także zapewnioną możliwość uczestniczenia w postępowaniu o uchylenie prawomocnego mandatu karnego, co przesądził z kolei TK w wyroku z 18 maja 2004 r., SK 38/03⁸⁹. Brak takiej możliwości stanowi naruszenie prawa do sądu.

Zasada wyłącznej sądowej kompetencji do wymierzania sprawiedliwości oznacza także konstytucyjny zakaz stanowienia kar bezwzględnie oznaczonych⁹⁰. Jeżeli dopuszczalne są taryfikatory, to tylko na poziomie mandatowym. Za dopuszczalnością i opłacalnością powyższego rozwiązania przemawiają następujące okoliczności.

Po pierwsze, zastosowanie taryfikatora w istotny sposób upraszcza proces nakładania kary przez organ pozasądowy, co jest pożądane z dwóch powodów. Z jednej strony grzywna w trybie mandatowym nakładana jest *ad hoc*, w momencie ujęcia. Organ nakładający grzywnę nie ma praktycznej możliwości weryfikowania okoliczności, które winny być brane pod uwagę przez sąd w procesie wymiaru kary. Z tego względu ustawodawca wprowadza swoiste domniemanie jej wysokości, biorąc pod uwagę okoliczności typowe dla określonej klasy zdarzeń. Rozwiązanie takie jest dopuszczalne, bowiem stanowi jedynie opcję proponowaną obwinionemu. Z drugiej strony nie bez znaczenia jest także fakt, że organy uprawnione do nakładania mandatów nie posiadają kompetencji merytorycznych do stosowania złożonych dyrektyw wymiaru kary. Nie stanowi to zarzutu – rolą Policji, Straży Miejskiej czy Służby Celnej jest

88 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, druk nr 866, Sejm IX kadencji.

89 Wyrok TK z 18 maja 2004 r., SK 38/03.

90 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 46.

doraźna ochrona porządku publicznego i pod tym kątem szkoleni są ich funkcjonariusze. Wprowadzenie w ich przypadku uproszczeń w zakresie wymiaru kary jest naturalną konsekwencją dopuszczenia trybu mandatowego. Jest to koszt ponoszony dla zwiększenia efektywności ochrony porządku publicznego, na co także zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny.

Po drugie, wprowadzenie taryfikatora ogranicza dyskrejonalne kompetencje organów władzy wykonawczej. Nie sprawują one wtedy wymiaru sprawiedliwości, ale jedynie stosują prawo⁹¹. W ten sposób ustawodawca zabezpiecza obywateli przed nadmiernie represyjną postawą osób odpowiedzialnych przede wszystkim za ściąganie naruszeń. W tej perspektywie taryfikator działa na korzyść obwinionego, obniżając granice ustawowego wymiaru kary względem tych, które wiąże sąd. Wątpliwości natury konstytucyjnej powstałyby raczej, gdyby mechanizm taryfikatora zupełnie pominąć. Wykreowano by ryzyko odmiennego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji, jednocześnie nie dając możliwości rzetelnej oceny okoliczności istotnych dla wymiaru kary.

5.5. Wyłączenie wielości ocen

Ustawodawca w ramach polityki karnej może kreować różne reżimy odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Mnogość tych rozwiązań powoduje możliwość zaistnienia sytuacji, w której ten sam czyn może być kwalifikowany jako czyn zabroniony pod groźbą kary w dwóch lub więcej reżimach odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym⁹². Nie jest zatem wykluczone, że określone zachowanie z jednej strony będzie mogło stanowić realizację znamion wykroczenia, z drugiej strony – spełniać kryteria przestępstwa czy też przewinienia (deliktu) dyscyplinarnego. W związku z tym pojawia się pytanie, czy ustawodawca może wprowadzić karalność określonego zachowania jako wykroczenia w sytuacji, gdy to samo zachowanie jest już kwalifikowane jako innego rodzaju czyn zabroniony pod groźbą kary (np. przestępstwo).

91 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 83.

92 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 204.

W Konstytucji nie został wprost wyrażony ani zakaz podwójnego karania, ani ogólna zasada *ne bis in idem*⁹³. Niemniej z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego ma swoje źródło w art. 2 Konstytucji i wyrażonej tam zasadzie demokratycznego państwa prawnego⁹⁴. Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie określonego obowiązku prawnego⁹⁵, zaś zakaz wielokrotnego karania za ten sam czyn zabroniony – łączony także z gwarancjami prawa do obrony i prawa do sprawiedliwej procedury przed sądem – ma stanowić istotny mechanizm ochrony jednostki przed nadużywaniem przez państwo *ius puniendi*⁹⁶.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada *ne bis in idem* w znaczeniu zakazu podwójnego karania obejmuje nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności karnej za przestępstwa, ale także zbiegu różnych rodzajów odpowiedzialności za czyny sankcjonowane w przepisach prawa publicznego, o ile przewidują one stosowanie środków o charakterze represyjnym⁹⁷. Innymi słowy, konstytucyjny zakaz wielokrotnego karania za ten sam czyn zabroniony znajduje zastosowanie wówczas, gdy dochodzi do zbiegu odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 Konstytucji, a zatem tego rodzaju odpowiedzialności, w ramach której stosowane są wobec jednostki kary w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji⁹⁸. Teoretycznie prowadziłoby to do wniosku, że pociągnięcie jednostki dwukrotnie lub wielokrotnie do odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym za ten sam czyn zabroniony będzie zatem – co do

93 A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 58; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 187; P. Kardas, *Konstrukcja...*, s. 8.

94 A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 57; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 187; M. Kulik, *Istota...*, s. 158. Zob. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., P 26/06; wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13; wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., K 45/14; wyrok TK z 11 października 2016 r., K 24/15; wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., P 124/15.

95 A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 58; wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09; wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13.

96 Zob. wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12; wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., K 45/14.

97 Zob. np. wyrok TK z 11 października 2016 r., K 24/15; wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., P 124/15; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 193.

98 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 189.

zasady – stanowić naruszenie zasady proporcjonalności w działaniach państwa w sferze *ius puniendi*⁹⁹.

Niemniej, z uwagi na odmienności pomiędzy różnymi formami konstytucyjnie rozumianej odpowiedzialności karnej, w tym różny stopień realizacji elementów funkcji represyjnej lub wypełnianie innych celów, nie jest możliwe *in abstracto* postawienie tezy, że w wypadku każdego rodzaju zbiegu odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 Konstytucji dojdzie do naruszenia konstytucyjnego zakazu podwójnego (wielokrotnego) karania. Konieczne jest bowiem porównanie *in concreto*, czy stosowane w ramach dwóch lub więcej rodzajów odpowiedzialności środki prawne o charakterze konstytucyjnie rozumianych kar w reakcji na ten sam czyn zabroniony realizują te same, czy odmienne (przynajmniej częściowo) cele. Do naruszenia wywodzonego z art. 2 Konstytucji zakazu podwójnego (wielokrotnego) karania dojdzie zatem wówczas, gdy wobec jednostki zostaną co najmniej dwukrotnie zastosowane środki prawne stanowiące kary w znaczeniu art. 42 ust. 1 Konstytucji jako reakcja na popełnienie tego samego czynu zabronionego pod groźbą kary, a jednocześnie środki te będą realizować te same cele ogólne i szczegółowe¹⁰⁰.

Potencjalnie najczęstszą sytuacją, w której pojawia się potrzeba rozważenia niebezpieczeństwa naruszenia konstytucyjnego zakazu *ne bis in idem*, jest zbieg odpowiedzialności wykroczeniowej i odpowiedzialności karnej, a zatem wypadek, gdy ten sam czyn zabroniony kwalifikowany jest i jako wykroczenie, i jako przestępstwo. Niewątpliwie bowiem zarówno odpowiedzialność wykroczeniowa (co uzasadniono wyżej), jak i odpowiedzialność karna za przestępstwo stanowią przykłady odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tworzy to ryzyko, że równoczesne pociągnięcie i do odpowiedzialności karnej za przestępstwo, i do odpowiedzialności wykroczeniowej za ten sam czyn zabroniony może stanowić naruszenie zakazu dwukrotnego karania. Dla potwierdzenia lub wykluczenia tej tezy konieczne jest zatem zbadanie, czy ww. reżimy odpowiedzialności realizują te same, czy odmienne cele¹⁰¹.

99 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 207.

100 Zob. wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13.

101 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 208.

Odpowiedzialność karna za przestępstwa, co wydaje się być powszechnie akceptowane, w ramach szeroko rozumianej funkcji represyjnej realizuje kilka pomniejszych funkcji (celów), w tym przede wszystkim: funkcję sprawiedliwościową, a zatem stosowanie przez państwo środków prawnych celem wyrządzenia jednostce dolegliwości jako sprawiedliwej odpłaty za wyrządzone w przeszłości zło, oraz funkcję ochronną dóbr prawnych, poprzez prewencję generalną i indywidualną¹⁰². Powyższe uzupełniane są o funkcję kompensacyjną, która jednak nie stanowi istoty szeroko rozumianej funkcji represyjnej właściwej dla kar.

Jak wskazano wyżej, dokładnie te same funkcje realizuje odpowiedzialność wykroczeniowa, z jedynie tą odmiennością, że obejmuje wymierzanie odpowiedzialności w sposób możliwie szybki za potencjalnie popełniane na szeroką skalę zachowania, które mogą prowadzić do zaburzenia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa w różnych sferach czy też dysfunkcjonalności relacji interpersonalnych, celem niezwłocznego kształtowania adekwatnych postaw społecznych. W wypadku odpowiedzialności wykroczeniowej cele szczegółowe pozostają zatem analogiczne jak w wypadku odpowiedzialności karnej za przestępstwa: cel sprawiedliwościowy, prewencja generalna i indywidualna. Poza nieco odmiennie określoną kategorią czynów karalnych, mającą obejmować czyny o mniejszej społecznej szkodliwości, których popełnienie – z uwagi na możliwą skalę zjawiska – winno umożliwiać szybką reakcję państwa w formie *ius puniendi*, zarówno główna funkcja prawa wykroczeń, jak i szczegółowe cele odpowiedzialności wykroczeniowej pozostają takie same jak odpowiedzialności karnej za przestępstwa. Odmiennie kształtuje się jedynie rozłożenie akcentów. Prawo karne zawiera w sobie silniejszy element potępienia¹⁰³. Prawo wykroczeń jest przykładem odpowiedzialności o charakterze represyjnym, w ramach której stosowane są środki mające stanowić odpłatę dla jednostki za popełnienie czynu kwalifikowanego jako wykroczenie (funkcja sprawiedliwościowa), aby dodatkowo w ten sposób kształtować zarówno prawidłową postawę osoby ukaranej, jak i całego społeczeństwa (funkcja ochronna, prewencja indywidualna i generalna), być może z pewną przewagą prewencji generalnej. Mając dodatkowo na uwadze, że także

102 Zob. np. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 39–44.

103 E. Hryniewicz-Lach, *Kara...*, s. 73.

w prawie wykroczeń funkcjonują instrumenty właściwe dla wypełniania funkcji kompensacyjnej (np. obowiązek naprawienia szkody), w swojej istocie prawo wykroczeń realizuje w podobnym stopniu dokładnie te same cele, jakie pełni odpowiedzialność karna za przestępstwo.

W związku z tym należałoby uznać, że – mając na uwadze charakter i cel obecnie nadany przez ustawodawcę odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności wykroczeniowej – istnienie w ustawodawstwie zwykłym możliwości dwukrotnego pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności za ten sam czyn zabroniony, raz kwalifikowany jako wykroczenie, drugi raz jako przestępstwo, będzie stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Byłaby to bowiem sytuacja, w której ustawodawca zezwoliłby na dwukrotnie stosowane w różnych reżimach odpowiedzialności wobec jednostki za ten sam czyn zabroniony środków mających postać kary w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji w sytuacji, w której środki te realizowałyby w podobnym stopniu te same cele ogólne i szczególne związane z pociąganiem jednostki do odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym¹⁰⁴.

W związku z tym należałoby przyjąć, że – przy obecnie przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawa wykroczeń – rozwiązanie przewidziane przykładowo w art. 10 § 1 k.w. narusza konstytucyjny zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) karania za ten sam czyn, wynikający z art. 2 Konstytucji, z uwagi na zezwolenie przez ustawodawcę na równoległe pociągnięcie do odpowiedzialności za ten sam czyn zabroniony, raz kwalifikowany jako przestępstwo, innym razem jako wykroczenie. W konsekwencji nie jest trafna ocena dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, jakoby przepis ten w zgodzie z zasadą *ne bis in idem* rozstrzygał problem zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie¹⁰⁵.

104 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 232.

105 Zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09; wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., K 45/14. Należy jednak zastrzec, że w orzeczeniu K 45/14 Trybunał Konstytucyjny uznał rozwiązanie z art. 10 § 1 k.w. za zgodne z Konstytucją w związku z takim rozumieniem treści ww. przepisu, w świetle której nie doszłoby do przypisania odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie za ten sam czyn zabroniony, a zatem *de facto* poza zakresem zastosowania art. 10 § 1 k.w. Trybunał Konstytucyjny bowiem stwierdził: „art. 10 § 1 kw nie prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*, jeżeli sądy stosują go tylko w sytuacji oskarżenia albo sądenia za przestępstwo albo wykroczenie, prawomocnie już wcześniej osądzone, o ile nie jest ono związane z identycznymi faktami albo istotnie takimi samymi. Próbując użyć tradycyjnych pojęć nauki prawa karnego, przedstawiony pogląd można ująć następująco: sąd, stosując art. 10 § 1 kw musi stwierdzić, że część znamion wykroczenia w zachowaniu sprawcy nie wchodzi

Teoretycznie, z uwagi na pozostawienie władzy publicznej szerokiego zakresu swobody w kształtowaniu polityki karnej, możliwe jest nadanie przez ustawodawcę odpowiedzialności wykroczeniowej zupełnie innego charakteru niż obecnie, a przy tym takiego, aby realizowała ona odmienne cele szczegółowe w porównaniu do odpowiedzialności karnej za przestępstwa. Taka odmienność, wykluczająca wówczas zasadniczo naruszenie zasady *ne bis in idem*, nie wykluczy potrzeby oceny zgodności zbiegu odpowiedzialności za czyny zabronione pod groźbą kary z punktu widzenia innych zasad mających swoje źródło w ustawie zasadniczej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał na szersze rozumienie konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Trybunał podkreślił, że:

treścią zakazu podwójnego karania wynikającego z art. 2 Konstytucji jest konieczność zachowania odpowiedniej proporcji między środkami prawnymi realizującymi funkcje represyjne. Kumulacja odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami odpowiedzialności, realizującymi przynajmniej w pewnym zakresie, posiłkowo, uzupełniająco lub ubocznie, funkcję represyjną, nie może bowiem prowadzić zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności. W takim wypadku doszłoby do naruszenia zasady *ne bis in idem*¹⁰⁶.

Szerokie rozumienie konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* tworzy pewne obowiązki zarówno po stronie władzy ustawodawczej, jak i władzy sądowniczej. W wypadku władzy ustawodawczej jest to konieczność takiego sposobu uregulowania przypadku zbiegu odpowiedzialności realizujących funkcje represyjne, aby otworzyć możliwość takiego sposobu stosowania prawa przez sądy, który będzie pozwalał na uniknięcie nadmiernej represyjności łącznie wszystkich środków prawnych, które są stosowane wobec jednostki w różnych postępowaniach w przedmiocie

w sferę znamion przestępstwa i tylko wobec nich może dojść do oskarżenia albo sądzienia, gdy pozostałe zostały już prawomocnie osądzone. Cechą konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia jest to, że dany czyn kryminalny dzieli się na przestępstwo i wykroczenie. Zasada *ne bis in idem* zakazuje prowadzenia sprawy i karania tej samej osoby dwa razy za to samo. Tego zakazu nie narusza wniesienie osobnego aktu oskarżenia o przestępstwo i wniosku o ukaranie za wykroczenie, sądzenie oraz karanie za różne fragmenty czynu sprzecznego z prawem karnym, jak ma to miejsce w sytuacji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia". P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 210.

106 Wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13; wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., P 124/15; P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 225.

odpowiedzialności, która realizuje – choćby tylko ubocznie – funkcję represyjną¹⁰⁷.

Z kolei w wypadku władzy sądowniczej należy pamiętać, że sąd:

nie jest związany wyłącznie zasadami i dyrektywami wymiaru kary określonymi *expressis verbis* w ustawie karnej, w szczególności w art. 53 k.k., ale winien stosować również zasady i dyrektywy wymiaru kary, które nie zostały wyrażone wprost w kodeksie karnym, ale mają swoje podstawy konstytucyjne. Taką zasadą jest właśnie uwzględnianie przez sąd w odpowiednim zakresie podczas wyboru środka reakcji karnej na popełnione przestępstwo tego, że sprawca poniósł za ten sam czyn inny rodzaj odpowiedzialności, realizującej w określonym zakresie funkcję represyjną¹⁰⁸.

Podobną zasadę sądy winny stosować w wypadku przypisywania odpowiedzialności za wykroczenie, jeżeli sprawca wykroczenia uprzednio poniósł już za ten sam czyn inny rodzaj odpowiedzialności, realizujący choćby ubocznie funkcję represyjną.

6. Wnioski

Zaprezentowane wyżej rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Prawo wykroczeń zaliczane jest do konstytucyjnej kategorii prawa represyjnego obejmującego swoim zakresem także prawo karne *sensu stricto* oraz – w pewnym zakresie – prawo deliktów administracyjnych.
2. Prawo wykroczeń podlega zatem tym samym standardom konstytucyjnym co prawo karne *sensu stricto*; występujące w tym zakresie różnice są w istocie pochodną zastosowania zasady proporcjonalności w procesie dekodowania standardu *in concreto*.
3. Wyróżnienie prawa wykroczeń jako odrębnej gałęzi prawa nie jest rozwiązaniem koniecznym z perspektywy Konstytucji RP, jawi się jednak jako optymalne – z dwóch względów: po pierwsze, ze względu na swoją konstrukcję umożliwia stosowanie uproszczonej reakcji prawnokarnej, niewymagającej aktywności sądu; po drugie, nie wiąże się z istotnym potępieniem sprawcy.

107 P. Cychosz, *Konstytucyjny...*, s. 230.

108 Wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13.

4. Mimo zarysowanych wyżej odmienności prawo wykroczeń pełni te same funkcje co prawo karne *sensu largo* – diametralnie odmiennie rozkładając jednak akcenty; oznacza to, że pociągnięcie jednocześnie do odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej stanowić może naruszenie zasady *ne bis in idem*.

Summary

Looking through academic textbooks, one cannot help but notice that the law of contraventions is treated as a subfield of criminal law in the broadest sense, often on a par with fiscal criminal law.

This classification is based on the similarity of features shared by criminal responsibility, understood as responsibility for a crime (criminal law in the narrower sense) and responsibility for contraventions (an element of criminal law in the broader sense), which is accepted in the literature, although not always explicitly stated. Adopting the above perspective naturally raises the question of whether the same or similar constitutional standard that applies to the regime of criminal responsibility should be applied to the law of contraventions.

The considerations set out in this chapter are divided into four parts. The first presents the arguments for including the law of contraventions in the category of criminal responsibility. The second examines the constitutional anchoring of the law of contraventions as a separate branch of law. The third part is devoted to the criteria for the choice of contraventions punishment as a form of criminal repression. The last part of the work is an attempt to decipher the standard of guarantees binding on the law of contraventions.

Keywords

constitutional law, contravention law, guarantees of constitutional freedoms

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Bojarski T., *Kilka uwag ogólnych o środkach reakcji na czyny zabronione stanowiące przestępstwa i wykroczenia*, w: *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości: księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin profesora Andrzeja Gaberle*, red. J. Błachut, K. Krajewski, Warszawa 2007.

- Budyn-Kulik M., *Dzieci gorszego kodeksu. Czyli parę uwag o lekceważeniu wykroczeń*, w: *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Cychosz P., *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017.
- Daniluk P., *Konstytucyjne determinanty reformowania materialnego prawa wykroczeń*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Daniluk P., *Zasady odpowiedzialności w prawie wykroczeń. Problematyka art. 1 KW*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Dębski R., *Pozastawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995.
- Dukiet-Nagórska T., *Kilka uwag o zasadzie nullum crimen sine lege w polskim porządku prawnym*, w: *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości: księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin profesora Andrzeja Gaberle*, red. J. Bła-chut, K. Krajewski, Warszawa 2007.
- Dukiet-Nagórska T., *Wykładnia przepisów prawnokarnych a konstytucyjne zasady dotyczące odpowiedzialności karnej*, w: *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa prof. Lecha Gardockiego*, red. Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski, S. Żółtek, Warszawa 2014.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Gensikowski P., Iwański M., *Reforma prawa wykroczeń – zagadnienia ustrojowe oraz procesowe*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Grudecki M., Sitarz O., *Prawo karne i prawo wykroczeń: skrypty*, Warszawa 2022.
- Grzegorzczak T., *Postępowanie mandatowe jako pozasądowy sposób rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, Warszawa 2013.
- Grzeškowiak A., *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*, w: *Prawa człowieka: model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Hryniewicz-Lach E., *Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.
- Kardas P., *Konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw a konstytucyjna i konwencyjna zasada ne bis in idem. Rozważania o konstytucyjnych i konwencyjnych granicach władzy ustawodawczej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 4.
- Kulesza J., *Problemy teorii kryminalizacji. Studium z zakresu prawa karnego i konstytucyjnego*, Łódź 2017.
- Kulesza J., *Wybór przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności prawnej (karny, wykroczeniowy, administracyjny) w świetle teorii kryminalizacji*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.

- Kulik M., *Istota wykroczenia na tle istoty przestępstwa i istoty deliktu administracyjnego w teorii niemieckojęzycznej*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Kulik M., *Model polskiego prawa o wykroczeniach czy wieczna «powrotna fala»? w: Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Łętowska E., Łętowski J., *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania: księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, t. 4, red. A. Jankiewicz, J. Trzciński, Warszawa 1996.
- Marek A., Marek-Ossowska A., *Prawo wykroczeń: (materialne i procesowe)*, Warszawa 2021.
- Marek A., *Prawo wykroczeń*, w: *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego*, t. 1, red. A. Marek, Warszawa 2010.
- Naleziński B., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Pawlik R., *Konstytucyjne podstawy i zakres prawa karania – zagadnienia wybrane z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie*, w: *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014.
- Pawłowski P., *Zastępowanie odpowiedzialności za wykroczenia odpowiedzialnością administracyjną w prawie polskim*, w: *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Radecki W., *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, w: *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, red. J. Skupiński, J. Jakubowska-Hara, Warszawa 1995.
- Radecki W., *Wprowadzenie do reformy prawa wykroczeń*, w: *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Rychlewska-Hotel A., *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawno-karnych*, Kraków 2019.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.
- Sawicki J., *Mechanizm kontrawencjonalizacji w Kodeksie wykroczeń i jego wpływ na instytucję przedawnienia karalności wykroczeń*, w: *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Sitarz O., *Gwarancyjny charakter prawa wykroczeń – diagnoza naruszeń zasady określoności na przykładzie przepisów dotyczących form zjawiskowych i stadialnych*, w: *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Sławiński M., *Pojęcie tzw. przepisów o charakterze represyjnym — uwagi na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.
- Sroka T., *Prewencyjne pozbawienie wolności*, Kraków 2021.

Konstytucyjny standard prawa...

- Sroka T., w: *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szwarczyk M., *Prawo karne skarbowe i jego pozycja w systemie prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2003, nr 1.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Wala K., *Meandry kontrawencjonalizacji*, w: *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Bydgoszcz 2022.
- Wiliński P., *Konstytucyjne gwarancje nullum crimen sine lege a przepisy odsyłające w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, red. A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, Warszawa 2013.
- Wróbel W., *Konstytucyjne prawo do obrony w perspektywie prawa karnego materialnego*, w: *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej: księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Andrzejowi Markowi*, red. V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Warszawa 2010.
- Wróbel W., *O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania: księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, t. 4, red. A. Jankiewicz, J. Trzciniński, Warszawa 1996.
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2012.
- Wróblewski A., *Wina w odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych*, „*Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*” 2022, nr XX.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zoll A., *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, w: *System Prawa Karnego, t. 2, Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011.

Opracowanie jest rezultatem projektu badawczego *Nowy model prawa wykroczeń. Analiza teoretyczna, normatywna i empiryczna* finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu OPUS 14, nr 2017/27/B/HS5/02137

Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość

Prezentowana monografia to kompleksowe spojrzenie na prawo wykroczeń w Polsce. Wypracowanie nowych założeń modelowych w zakresie prawa wykroczeń możliwe jest po wszechstronnej analizie jego miejsca w systemie prawa represyjnego oraz spojrzeniu na praktykę stosowania przepisów.

Autorzy analizują prawo wykroczeń z trzech perspektyw. Pierwsza to teoretyczne spojrzenie na prawo wykroczeń jako takie, aspekty normatywne prawa wykroczeń oraz istotne instytucje Kodeksu wykroczeń. Druga to prezentacja wyników badań aktowych dotyczących różnorodnych typów wykroczeń wraz z krytyczną analizą problemów, jakie rodzą w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Trzecia to krytyczne spojrzenie na przyszłość prawa wykroczeń w aspekcie modelowym, w kontekście rozwoju nowych technologii, szczególnych przepisów wymagających aktualizacji oraz wykroczeń, które jawią się jako żywe skamieniałości.

Prawo, którego zadaniem jest kształtowanie rzeczywistości społecznej, musi brać pod uwagę aktualny stan stosunków społecznych, otoczenie kulturowe i cywilizacyjne norm prawnych, a także stan dyskusji naukowej o jakości tworzenia i stosowania prawa represyjnego w państwie praworządym. Przedstawione w książce rozważania, zgrupowane pod hasłami: *Teoria – Praktyka – Przyszłość*, wyznaczają kierunki i ramy nowego modelu prawa wykroczeń w Polsce.

sklep.kipk.pl

sklep@kipk.pl

Facebook: KIPKfundacja

Instagram: kipkPRESS



Krakowski
Instytut
Prawa
Karnego
Fundacja

ISBN EBOOK: 978-83-959655-9-3