

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	Naczelnny 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

Pozakodeksowe prawo wykroczeń jako rezerwuar problemów wykładniczych

Extra-code of contravention law as a reservoir of interpretive problems

DOI: 10.60677/kipk9788395965593.14

J. Raglewski, *Pozakodeksowe prawo wykroczeń jako rezerwuar problemów wykładniczych*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, red. W. Wróbel, M. Matecki, M. Pyrcak-Górowska, D. Zając, Kraków 2024, s. 427–438.

Janusz Raglewski

dr hab., prof. UJ, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0002-4071-381X

1. Obowiązująca kodyfikacja wykroczeniowa nie zawiera pełnego katalogu wykroczeń. Poza jej częścią szczególną, w wielu ustawach pozakodeksowych normujących rozmaite obszary życia społecznego, funkcjonują przepisy określające znamiona tego rodzaju czynów zabronionych. Z perspektywy źródeł prawa wykroczeń, odwołując się w tym zakresie do dorobku piśmienniczego dotyczącego prawa karnego *sensu stricto*⁶²⁹, przyjmuje się podział na kodeksowe oraz pozakodeksowe prawo wykroczeń⁶³⁰. W tym ostatnim wypadku chodzi o zbiór wszystkich prze-

629 L. Wilk, *Uwagi...*, s. 56.

630 W literaturze nie kwalifikuje się jednak tych przepisów do kategorii tzw. pozakodeksowego prawa karnego. W prawie wykroczeń ustawodawca posługuje się terminem

pisów przynależnych do prawa wykroczeń, które pomieszczone zostały w innych niż Kodeks wykroczeń aktach prawnych. Pojęcie pozakodeksowe prawo wykroczeń jest zatem zakresowo szersze od określenia wykroczenia pozakodeksowe. W pierwszym wypadku chodzi bowiem o zbiór wszystkich przepisów poza kodyfikacją wykroczeniową, dotyczących materii wykroczeń, nie tylko ograniczonych do tych, które opisują znamiona wykroczeń. Już na wstępie należy zastrzec, że jest to bardzo istotna część materii wykroczeniowej. W ujęciu statystycznym liczba pozakodeksowych wykroczeń znacznie przewyższa liczbę wykroczeń ujętych w obowiązującym Kodeksie z 1971 r.⁶³¹ Trzeba mieć przy tym świadomość, że ilość takich przepisów nieustannie wzrasta. Nadto, co równie istotne, to tzw. pozakodeksowe prawo wykroczeń charakteryzuje się często większą punitywnością niż w wypadku regulacji przewidzianych w części szczególnej kodyfikacji wykroczeniowej, o czym będzie mowa w dalszych uwagach.

2. Na gruncie polskiego prawa wykroczeń nie została zrealizowana idea funkcjonowania kodyfikacji całościowej, sprowadzającej się do ujęcia wszystkich typów wykroczeń w jej części szczególnej. W piśmiennictwie formułowano postulat wprowadzenia modelu legislacyjnego kompleksowej kodyfikacji prawa karnego⁶³². Na gruncie prawa wykroczeń także myślano o zrealizowaniu takiego zamysłu, czego najlepszym dowodem był projekt kodeksu wykroczeń w redakcji z lipca 1995 r., którego twórcy podjęli próbę opracowania kodyfikacji całościowej, wprowadzającej do niej regulacje dotyczące wykroczeń zawarte w ustawach szczególnych. Ostatecznie jednak z tego pomysłu zrezygnowano⁶³³.

3. Idea zupełnej kodyfikacji penalnej została natomiast normatywnie zrealizowana w prawie karnym skarbowym od dnia 17 grudnia 2005 r. W tej bowiem dacie weszła w życie nowelizacja⁶³⁴ przepisów Kodeksu karnego skarbowego z 10 września 1999 r. przewidująca dodanie zdania

„odpowiedzialność” bez przymiotnika „karna” (art. 1 § 1 k.w.). Mimo to przepisy określające znamiona pozakodeksowych wykroczeń umiejscawiane są także w ramach „przepisów karnych” ustaw przewidujących podstawy odpowiedzialności karnej – zob. m.in. rozdział 4 ustawy z dn. 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. 2022, poz. 1233, tekst jedn.

631 P. Daniluk, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 48 k.w., nb. 2.

632 M. Bojarski, W. Radecki, *O pełną...*, s. 54–67.

633 A. Marek, *Prawo...*, s. 21.

634 Dz.U. 2005, nr 178, poz. 1479.

drugiego w paragrafie pierwszym art. 53 k.k.s. Zgodnie z jego brzmieniem: „Określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w niniejszym kodeksie”. Z cytowanym zapisem ustawowym konweniuje brak odpowiednika art. 48 k.w. i art. 116 k.k. W literaturze zwraca się uwagę na istotny „wymiar psychologiczny przyjętego w tym przepisie rozwiązania. Zapobiega ono w sposób skuteczny obejmowaniu kryminalizacją zachowań sprzecznych z normami finansowymi (zwłaszcza podatkowymi) w ustawach niekarnych (np. podatkowych), co przed wejściem w życie zdania drugiego art. 53 § 1 k.k.s. (...) zdarzało się resortowi finansów (...) oraz uparcie zdarza się nadal”⁶³⁵. Cytowana wypowiedź odnosi się do już nieobowiązującego art. 40i ustawy z dn. 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁶³⁶, a także aktualnego art. 142 ust. 2 ustawy z dn. 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶³⁷. Pojawia się jednak zasadniczy problem, jak kwalifikować czyny karalne o skarbowym charakterze spenalizowane w przepisach znajdujących się poza kodyfikacją karną skarbową.

4. Idea uczynienia z Kodeksu wykroczeń jedyne źródła prawa wykroczeń wykazuje wiele zalet. Z całą pewnością można do nich zaliczyć zebranie oraz uporządkowanie wszystkich tego rodzaju czynów karalnych. Sprzyja łatwiejszemu zorientowaniu się w istniejących wykroczeniach. Ma to szczególne znaczenie dla „użytkowników” tych regulacji. Mają bowiem pewność, że poza przepisami kodyfikacji wykroczeniowej nie istnieją żadne inne podstawy odpowiedzialności za wykroczenia. Rozważając zalety i wady takiej koncepcji, należy jednak uznać, że te drugie przeważają nad pierwszymi, powodując, że nie jest to optymalne rozwiązanie legislacyjne. Specyfiką prawa wykroczeń jest to, że przepisy określające znamiona tego rodzaju czynów karalnych odnoszą się do naruszenia norm regulacyjnych pomieszczonych w różnych ustawach, często z zakresu wyspecjalizowanych dziedzin polskiego systemu prawnego. Przepisy karne penalizujące naruszenie tych norm winny znajdować się w tym samym akcie prawnym. Pomaga to w prawidłowym odczytaniu ich treści jurydycznej. Słusznie podnosi się zatem, że: „Przeniesienie

635 G. Łabuda, T. Razowski, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 53 k.k.s., teza 6.

636 Dz.U. nr 11, poz. 50.

637 Dz.U. 2023, poz. 227, tekst jedn.

takich przepisów do części szczególnej Kodeksu wykroczeń, a tym samym oderwanie ich od materii normatywnej, z którą są ściśle związane i której zabezpieczeniu służą, czyniłoby je mniej czytelnymi i utrudniłoby proces ich prawidłowej wykładni⁶³⁸. Inną sprawą jest to, że stan regulacji w tej dziedzinie jest daleki od doskonałości, na co składa się wiele przyczyn. Musimy bowiem pamiętać, że w tym pozakodeksowym obszarze prawa wykroczeń znajdują się czyny nie tylko o zróżnicowanym ciężarze gatunkowym, ale różnorodnym rodowodzie, uchwalone w różnym okresie. Nadto nie sposób uciec od refleksji, że analiza unormowań pozakodeksowego prawa wykroczeń, jako całościowego obszaru badawczego, została zapomniana w głównym nurcie analiz czynionych odnośnie do podstaw odpowiedzialności za wykroczenia, nie stanowiąc przedmiotu szerszej debaty w polskim piśmiennictwie karnistycznym. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że jest to obszar badawczy zdecydowanie niedoceniany, w wypadku którego niedostatek dyskursu doktrynalnego wynika z braku dostrzeżenia systemowego zagadnienia istnienia takich przepisów⁶³⁹.

5. Zasady przypisywania odpowiedzialności sprawcom wykroczeń oraz ich karania przewidziane są w przepisach części ogólnej Kodeksu wykroczeń. Bez względu na to, w jakim akcie prawnym opisane zostały jurydycznie znamiona typów czynów zabronionych (tj. czy konkretne wykroczenie jest kodeksowe, czy pozakodeksowe), te rudymtarne zasady są identyczne. W przypadku tzw. ustaw dodatkowych normatywną podstawę stosowania do tych szczególnych regulacji art. 1–47 k.w. zawiera art. 48 k.w. Zgodnie z jego brzmieniem: „Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych”. Cytowany zapis ustawowy pełni w prawie wykroczeń funkcję podobną do tej, jaką w zakresie przestępstw realizuje art. 116 k.k. Między wskazanymi przepisami części ogólnej Kodeksu wykroczeń i Kodeksu karnego występują jednak różnice, o których będzie mowa w dalszych uwagach.

6. Określając zakres stosowania na podstawie art. 48 k.w. przepisów części ogólnej kodyfikacji wykroczeniowej, legislator użył sformułowania normatywnego, że chodzi o wykroczenia przewidziane w innych

638 P. Daniluk, w: *Kodeks...*, komentarz do art. 48 k.w., nb. 1.

639 Zob. m.in. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia...*

ustawach. W polskim systemie prawa karnego brak ustawowej definicji wykroczenia. Odwołując się do brzmienia art. 1 k.w., można przyjąć, że należą do nich czyny zagrożone karą aresztu (od 5 do 30 dni), ograniczenia wolności (jeden miesiąc), grzywną do 5000 zł lub naganą. Wynika z tego, że o kwalifikacji danego czynu do kategorii wykroczeń rozstrzyga kryterium formalne w postaci zagrożenia określonego rodzaju sankcją karną. Żadne kontrowersje nie występują w przypadkach, gdy konkretny czyn zagrożony jest właściwymi dla prawa wykroczeń karami aresztu bądź nagany. Problemy interpretacyjne pojawiają się natomiast w tych sytuacjach, gdy w ustawowym zagrożeniu występuje tylko grzywna. Wymiar tej kary majątkowej w systemie kwotowym (a nie w tzw. systemie stawek dziennych) nie przesądza o tym, iż dany czyn należy zaliczyć do kategorii wykroczeń. Wiele ustaw przewiduje bowiem zagrożenie grzywną kwotową występków. Z kolei nie brak również wykroczeń zagrożonych tą karą majątkową w wymiarze przekraczającym 5000 zł. Przykładowo można wskazać wykroczenia zagrożone karą grzywny nawet do 100 000 zł, występujące m.in. w: art. 45–47 ustawy z dn. 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁶⁴⁰, art. 112 ustawy z dn. 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁶⁴¹ czy też art. 10 ustawy z dn. 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni⁶⁴². Odnosząc się do rozważanego zagadnienia, najwyższa polska instancja sądowa w postanowieniu z 24 lutego 2006 r., I KZP 52/05⁶⁴³, uznała, że jeżeli ustawa określa, iż czyn jest wykroczeniem lub podlega postępowaniu w sprawach o wykroczenia, to jest on wykroczeniem niezależnie od wysokości grożącej grzywny. Oznacza to, że przyjęty system wymiaru grzywny (kwotowy, stawkiienne) oraz jej granice wymiaru nie mają rozstrzygającego znaczenia w analizowanej materii. Jak stanowi § 81 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”:⁶⁴⁴ „Jeżeli na podstawie sankcji karnej określonej w przepisie karnym nie da się ustalić, czy dany czyn zabroniony jest przestępstwem czy wykroczeniem, na końcu przepisów karnych zamieszcza się

640 Dz.U. 2022, poz. 2336, tekst jedn

641 Dz.U. 2022, poz. 2147, tekst jedn.

642 Dz.U. 2023, poz. 158, tekst jedn.

643 Z. Pachowicz, *Glosa...*, s. 159–161; K. Sychta, *Glosa...*, s. 155–165.

644 Dz.U. 2016, poz. 283, tekst jedn. ze zm.

przepis określający tryb orzekania w sprawach o ten czyn i nadaje mu się brzmienie: «Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. ..., następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania...»».

7. Oczywiście jest, że z perspektywy funkcji gwarancyjnej prawa karnego kwestią zupełnie rudymenarną jest wymóg jednoznacznej kwalifikacji penalizowanych czynów do funkcjonujących w polskim systemie prawa karnego kategorii pojęciowych. Prawne narzędzia służące temu celowi wydają się być odpowiednie. Sposób ich wykorzystania przez legislatora budzi jednak istotne zastrzeżenia. Nie brakuje bowiem sytuacji, w których występują na tym tle istotne kontrowersje wykładnicze⁶⁴⁵. Przykładowo ustawowe zagrożenie za czyn karalny przewidziany w art. 15 ustawy z dn. 7 października 1999 r. o języku polskim⁶⁴⁶ zawiera zwrot „podlega karze grzywny”, a przy tym brak jest klauzuli ustawowej, o jakiej mowa w § 81 powołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Taki stan regulacji normatywnej skutkuje brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy artykuł ten penalizuje występki, czy też wykroczenie. Mamy bowiem do czynienia z rodzajem sankcji karnej istniejącej zarówno w Kodeksie karnym, jak i Kodeksie wykroczeń. W literaturze przyjmuje się, że w analizowanym przypadku chodzi o wykroczenie⁶⁴⁷, co zdaje się wynikać przed wszystkim z rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości na korzyść oskarżonego (obwinionego). Należy natomiast zgodzić się z argumentem, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „podlega karze grzywny” nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że chodzi o zagrożenie za wykroczenie. Trafnie zwraca uwagę W. Radecki, że: „jest to zbyt chwiejne kryterium, aby mogło być uznane za wystarczające, pomijając już to, że jest ono sprzeczne z tradycją polskiego prawa karnego, nonsensowne językowo, niepoprawne logicznie i sprzeczne z «Zasadami techniki prawodawczej»”⁶⁴⁸.

Analizując przepisy ustawowe penalizujące czyny zabronione, spotkać można się również z sytuacją, w wypadku której, mimo wskazania w przepisie pozakodeksowym górnej granicy ustawowego zagrożenia grzywną nie brak wątpliwości co do kategoryzacji określonego w tej regulacji typu czynu zabronionego. Przykładowo art. 153d ustawy

645 W. Radecki, *Normatywne...*

646 Dz.U. 2021, poz. 672, tekst jedn.

647 Zob. m.in.: R. Krajewski, *Karnoprawna...*; B. Kurzępa, *Karnoprawne...*

648 W. Radecki, *Normatywne...*, s. 70.

z dn. 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁶⁴⁹ przewiduje, że sprawca „podlega grzywnie do 30 000 zł”. Nie został jednak określony tryb orzekania, zaś grzywna za przestępstwa może być wymierzana w modelu kwotowym. Nie brak również przykładów przepisów, w których mamy do czynienia z pewną nadregulacją. Chodzi o sytuacje, gdy ustawowe zagrożenie daje jednoznaczną odpowiedź w kwestii kwalifikacji prawnej konkretnego czynu, a mimo to normodawca decyduje się jeszcze wprowadzić zapis ustawowy o orzekaniu w trybie przepisów kodyfikacji postępowania w sprawach o wykroczenia. Ilustracją tego mogą stanowić przykładowo przepisy art. 110, 112 i 120 ustawy z dn. 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶⁵⁰.

8. Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń nie mają zastosowania do wykroczeń skarbowych. Należy pamiętać, że prawo karne skarbowe, obejmujące przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, stanowi autonomiczną dziedzinę prawa karnego. Przejawem takiej koncepcji jest brzmienie art. 46 k.k.s., wyraźnie wyłączające stosowanie do wykroczeń skarbowych przepisów części ogólnej kodyfikacji wykroczeniowej. Zasady odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe oraz środki reakcji karnoprawnej na ich popełnienie normowane są przepisami Kodeksu karnego skarbowego. Mając na względzie brak kontrowersyjności tezy o tym, że wykroczenie skarbowe nie jest wykroczeniem w rozumieniu Kodeksu wykroczeń, zapis pomieszczony w art. 46 k.k.s. należy ocenić w kategorii zbędnego przepisu.

9. Artykuł 48 k.w. zawiera zwrot „stosuje się”. Normodawca w prawie karnym posługuje się również szerszą formułą ustawową przewidującą „odpowiednie stosowanie przepisów” (m.in. art. 20 § 2 k.k.s.)⁶⁵¹. Z zapisu zawartego w powołanym artykule części ogólnej kodyfikacji wykroczeniowej wynika, że jej przepisy powinny być stosowane wprost, bez żadnych modyfikacji, w tym mogących wynikać ze specyfiki ustawy szczególnej, w której stypizowano dane wykroczenie. Takie podejście uwzględnia odmiennosc zwrotów normatywnych „stosuje się” – „stosuje się odpowiednio”. Wydaje się, że o wyborze takiego wariantu legislacyjnego przesądził wzgląd na okoliczność, że na podstawie art. 48 k.w. prze-

649 Dz.U. 2022, poz. 2360, tekst jedn. ze zm.

650 Dz.U. 2022, poz. 840, tekst jedn.

651 W kwestii rozumienia tego terminu – J. Nowacki, „Odpowiednie”..., s. 20–25.

pisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń znajdują zastosowanie wyłącznie do przepisów pozakodeksowych dotyczących prawa wykroczeń. Nie istnieje zatem potrzeba dokonywania koniecznych „modyfikacji dzieżinowych”.

Przepis art. 48 k.w. zawiera sformułowanie „jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych”. Jest to inny zapis niż istniejące w art. 116 Kodeksu karnego określenie „chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie”. Zastrzeżenie przewidziane w Kodeksie karnym wydaje się dalej idące. Jako jego *ratio legis* wskazuje się w uzasadnieniu rządowego projektu obowiązującej kodyfikacji karnej z 1997 r. chęć zamknięcia drogi „do ukrytej zmiany wszystkich zasad, wymagając wyraźnego wyłączenia przez ustawę szczególną określonego przepisu części ogólnej Kodeksu karnego, czego nie wymagał Kodeks karny z 1969 r.”⁶⁵². W literaturze nie brak poglądów formułujących wymóg wyraźnego wyłączenia przez pozakodeksową ustawę określonych przepisów Kodeksu karnego⁶⁵³. Wydaje się jednak, że wystarczające jest już samo odmienne uregulowanie w danej ustawie określonej kwestii, zaś ewentualne wątpliwości w tej materii należy rozstrzygać na rzecz aplikacji przepisów części ogólnej Kodeksu karnego⁶⁵⁴. Wskazanych wyżej problemów wykładniczych nie generuje brzmienie art. 48 k.w. Sama odmienna niż w części ogólnej kodyfikacji wykroczeniowej regulacja określonej kwestii oznacza już wyłączenie przepisów Kodeksu wykroczeń. Jako przykład można wskazać odmienne unormowanie instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary przez możliwość jej wymierzenia do górnej granicy jej ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę w art. 62 ustawy z dn. 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁶⁵⁵.

10. Analizując regulacje pozakodeksowego prawa wykroczeń, wyraźnie zauważalne jest to, że ustawodawca niestety stosunkowo niedbale określa podstawy odpowiedzialności za wykroczenia oraz aplikowania wobec ich sprawców konsekwencji penalnych. Takie podejście wyraża

652 *Nowe kodeksy...*, s. 176.

653 E. Bieńkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks...*, s. 1469.

654 J. Raglewski, *Stosunek...*, s. 27.

655 Dz.U. 2022, poz. 1466, tekst jedn. T. Grzegorzcyk, w: W. Jankowski, M. Zbrojewska, T. Grzegorzcyk, *Kodeks...*, komentarz do art. 48 k.w., teza 2.

się przede wszystkim w ignorowaniu wymogów przewidzianych w przepisach części ogólnej Kodeksu wykroczeń. Niżej wskazuję kilka przykładowych regulacji.

Pierwszą sytuacją jest kwestia braku karalności za wykroczenie popełnione za granicą. Stosownie do art. 3 k.w.: „Odpowiedzialność za wykroczenie popełnione za granicą zachodzi tylko wtedy, gdy przepis szczególny taką odpowiedzialność przewiduje”. Warunkiem stosowania polskiej ustawy przewidującej odpowiedzialność za wykroczenie do czynów popełnionych za granicą jest zatem istnienie odpowiedniej klauzuli ustawowej. W tym kontekście warto wskazać art. 24 ustawy z dn. 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁶⁵⁶, odnoszący się do zjawiska spammingu⁶⁵⁷. W powołanej ustawie próżno byłoby szukać zapisu w rozumieniu art. 3 k.w., co jest zupełnie niezrozumiałe, skutkujące tym, że mamy do czynienia z „nader ułomnym narzędziem zwalczania”⁶⁵⁸ tego zjawiska, mającego swe źródło głównie za granicą. W sytuacji zatem, gdy miejscem działania sprawcy jest zagranica, nie może on ponosić odpowiedzialności za prezentowane wykroczenie.

Podobny wymóg ustawowy przewidziany jest w zakresie odpowiedzialności za usiłowanie. Karalność za tę formę stadialną popełnienia wykroczenia warunkowana jest istnieniem odpowiedniej klauzuli ustawowej (art. 11 § 2 k.w.). Z łatwością można wskazać przykłady regulacji, w których mimo zasadności przypisania odpowiedzialności za usiłowanie dokonania wykroczenia, brak ku temu wymaganej podstawy ustawowej. Przykładowo chodzi o czyn z art. 308 ustawy z dn. 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej⁶⁵⁹.

Aplikacja środków karnych w prawie wykroczeń dopuszczalna jest jedynie w wypadkach, gdy przepis szczególny ją przewiduje (art. 28 § 2 k.w.). Z uwagi na brak stosownych zapisów w pozakodeksowych przepisach ustawowych w wielu wypadkach nie jest prawnie możliwe orzeczenie wobec sprawcy wykroczenia jakiegokolwiek ze środków karnych. Z taką sytuacją mamy do czynienia przykładowo na gruncie

656 Dz.U. 2020, poz. 344, tekst jedn.

657 Zgodnie z jego brzmieniem: „1. Kto przesyła za pomocą środków komunikacji elektronicznej niezamówione informacje handlowe, podlega karze grzywny. 2. Ściganie wykroczenia, o którym mowa w ust. 1, następuje na wniosek pokrzywdzonego”.

658 A. Adamski, *Karnoprawna...*, s. 72.

659 Dz.U. 2021, poz. 324, tekst jedn.; zob. J. Misztal-Konecka, J. Konecki, *Przestępstwo...*, s. 153.

art. 25 i 26 ustawy z dn. 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

11. Kończąc tych kilka uwag poświęconych pozakodeksowemu prawu wykroczeń, pora na tezy podsumowujące. Po pierwsze, należy zdecydowanie krytycznie ocenić koncepcję wprowadzenia pełnej kodyfikacji wykroczeniowej. Nie chodzi przy tym tylko o potrzebę częstych nowelizacji jej przepisów. Podstawowy problem polega na tym, że w zakresie czynów penalizujących naruszenie przepisów regulacyjnych przewidzianych w innych ustawach zachodziłaby konieczność odwoływania się do nich. Podstawa odpowiedzialności za wykroczenie stanowić ma bowiem zabezpieczenie przestrzegania przepisów regulacyjnych danej ustawy. Takie rozwiązanie byłoby mało czytelne. Nadto, jak pokazuje przykład Kodeksu karnego skarbowego, nawet ustawowe zadekretowanie pełnej kodyfikacji nie gwarantuje tego, iż nie pojawią się w ustawodawstwie przepisy sprzeniewierzające się tej idei.

Brak zasadności likwidacji pozakodeksowego prawa wykroczeń nie oznacza jednak, że istniejące uregulowania są prawidłowe. Należy zdecydowanie opowiedzieć się za przeprowadzeniem gruntownej zmiany tych unormowań. Konieczne jest uporządkowanie przepisów ustawowych, wyeliminowanie ich niespójności, a także częstej dysfunkcjonalności. Dotychczas nie zdecydowano się na przeprowadzenie tak gruntownej reformy. Choć wydaje się ona zabiegiem niezwykle trudnym, jest jednak konieczna. Wiele rozwiązań legislacyjnych z zakresu pozakodeksowego prawa wykroczeń obarczonych jest tak poważnymi wadliwościami, że zdecydowanie pod znakiem zapytania pozostaje deklarowana racjonalność ustawodawcy. Po prostu brak jakichkolwiek racji na za ich dalszym istnieniem w tym kształcie.

Aby takie „przewietrzenie normatywne” miało trwały efekt, konieczne jest również ograniczenie możliwości tworzenia w przyszłości złego prawa. Przepisy nie mogą być pisane niejako automatycznie, bez szerszej refleksji nad koniecznością ich istnienia oraz zasadnością kształtu jurydycznego. Wydaje się, że jednym z ważniejszych czynników które przyczyniłby się do lepszej jakości pozakodeksowego prawa wykroczeń, byłby prawny wymóg uczestnictwa w tworzeniu przepisów karnych ustaw dodatkowych przez osoby legitymujące się odpowiednią wiedzą karnistyczną.

Summary

Extra-code contravention law constitutes a very important part of Polish contravention law. Statistically, the number of extra-code contraventions far exceeds the number of contraventions included in the current Contravention Code of 1971. The author is strongly critical of the idea of introducing a full codification of contraventions in the future. However, the lack of justification for abolishing extra-code contravention law does not mean that the existing regulations are devoid of flaws. Quite the contrary, and the text presents selected examples of them. These are such rudimentary problems as, for example, the lack of unambiguous qualification of penalized acts to the conceptual categories functioning in the Polish criminal law system, or the gross carelessness of the legislator in defining the basis of responsibility for the contraventions. It is necessary to put the statutory provisions in order, eliminate their inconsistency and frequent dysfunctionality.

Keywords

extra-code contravention law, comprehensive codification, art. 48 of the Contravention Code, „subject to a fine”

Literatura

- Adamski A., *Karnoprawna ochrona dziecka w sieci Internet*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 9.
- Bieńkowska E., Kunicka-Michalska B., Rejman G., Wojciechowska J., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999.
- Bojarski M., Radecki W., *O pełną kodyfikację prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5.
- Daniluk P., w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Grzegorzczak T., w: W. Jankowski, M. Zbrojewski, T. Grzegorzczak, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Krajewski R., *Karnoprawna ochrona języka polskiego*, „Ius Novum” 2013, nr 4.
- Kurzępa B., *Karnoprawne aspekty ustawy o języku polskim*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 9.
- Łabuda G., Razowski T., w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008.
- Miształ-Konecka J., Konecki J., *Przestępstwo wprowadzenia do obrotu wyrobów oznaczonych podrobionymi znakami towarowymi*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 2.
- Nowacki J., *„Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa*, w: *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.

Pozakodeksowe prawo...

Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami, Warszawa 1997.

Pachowicz Z., *Glosa do postanowienia z dnia 24 lutego 2006 r.*, I KZP 52/05, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.

Radecki W., *Normatywne ujęcie wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 2.

Raglewski J., *Stosunek przepisów części ogólnej nowego kodeksu karnego do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8.

Sychta K., *Glosa do postanowienia SN z dnia 24 lutego 2006 r.*, I KZP 52/05, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 3.

Wilk L., *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7–8.

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