

Jerzy Szumski

POLITYKA KARNA W SPRAWACH O WYKROCZENIA W POCZĄTKACH LAT DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Podjmując próbę scharakteryzowania polityki karnej realizowanej wobec sprawców wykroczeń w latach 1990—1994, trzeba na wstępie z przykrością odnotować, iż wykonanie tego zadania napotyka na dwie istotne przeszkody, których istnieniem należy obarczyć Ministra Sprawiedliwości w związku z przejęciem przez niego nadzoru zwierzchniego nad kolegiami.

Pierwszą z nich stanowi fakt, iż gromadzone w podległym mu resorcie materiały statystyczne dotyczące orzecznictwa w sprawach o wykroczenia są zdecydowanie uboższe w porównaniu z analogicznymi informacjami zbieranymi przez MSW, co — jak się dalej przekonamy — uniemożliwia w wielu wypadkach ocenę stopnia punitivności polityki karnej.

Drugą przeszkodą jest likwidacja w 1991 r. wydawanego przez kilka dziesięcioleci periodyku noszącego ostatnio tytuł „Zagadnienia Wykroczeń”. Periodyk ten, przeznaczony dla członków kolegów, miał wprawdzie w dużej mierze charakter instruktażowo-szkoleniowy, jednakże był równocześnie ważnym źródłem informacji o praktyce orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Zaprzestanie wydawania go sprawiło więc, iż nasza wiedza o funkcjonowaniu prawa wykroczeń uległa wydatnemu zubożeniu. Zauważmy nawiasem, że największą szkodę przyniosła likwidacja tego czasopisma orzekającym w kolegiach, którzy przecież w dalszym ciągu, z reguły, nie mają wykształcenia prawniczego i wymagają szkolenia, jak również wielu młodym — stanowiącym dziś większość — nowo przyjętym policjantom, niedoświadczonym i nieobeznanym z zagadnieniami wykroczeń, a mającym zajmować się ściganiem ich sprawców oraz wymierzaniem im kar w postępowaniu mandatowym.

II. GŁÓWNE TENDENCJE POLITYKI KARNEJ REALIZOWANEJ PRZEZ KOLEGIA W LATACH 1972-1989

Charakterystykę polityki karnej realizowanej wobec sprawców wykroczeń w początkach lat dziewięćdziesiątych rozpocząć wypadnie od przypomnienia jak kształtowała się ona we wcześniejszym okresie obowiązywania k.w. Trzeba jednak zastrzec, iż kontynuowanie tej charakterystyki będzie sprowadzało się głównie do ustalenia wpływu dokonującej się w naszym kraju transformacji ustrojowej po 1989 r. na kierunki polityki represyjnej. Przyczyną takiego zastrzeżenia jest dość znamieną okoliczność, jako że oprócz nader istotnej decyzji legislacyjnej o wprowadzeniu kontroli sądowej nad orzecznictwem kolegów oraz poddaniu tych organów pod

nadzór Ministra Sprawiedliwości¹, w latach dziewięćdziesiątych nie przeprowadzono niestety żadnych zmian w kodeksowym systemie kar², jeżeli nie liczyć podwyższenia ustawowego wymiaru grzywien.

Opierając się na wynikach opublikowanego ostatnio opracowania na temat ewolucji polityki karnej w sprawach o wykroczenia w latach 1972—1989³, przypomnijmy tedy pokrótce najistotniejsze zawarte tam ustalenia.

Otóż już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych dało się zauważyć wyraźne zaostrenie polityki represyjnej w porównaniu z pierwszym okresem po wejściu w życie kodeksu. Manifestowało się to przede wszystkim w coraz częstszym odwoływaniu się do stosowania pozbawienia wolności, zarówno w postaci aresztu zasadniczego jak i zastępczego za nieuiszczoną grzywnę. Z kolei dający się zaobserwować u progu lat osiemdziesiątych nacisk opinii publicznej oraz środowiska naukowego na zliberalizowanie szeroko rozumianego prawa karnego i realizowanej na jego podstawie polityki karnej⁴ doprowadziły w 1981 r. do pewnego złagodzenia represyjności orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, przynajmniej w porównaniu ze stosowaną w drugiej połowie poprzedniego dziesięciolecia. Wyrażało się to głównie zarówno w ograniczeniu wymierzania aresztu zasadniczego, jak i z zamianą na karę zastępczą, prowadząc w konsekwencji do poważnego spadku wykonanych aresztów zastępczych, częstym sięganiu do nagany i odstąpienia od ukarania oraz spadkiem wysokości orzeczonych grzywien; to ostatnie było jednak w znacznej mierze skutkiem dewaluacji pieniądza.

Wprowadzenie stanu wojennego spowodowało, iż w 1982 r. miało miejsce ponowne zaostrenie polityki karania, chociaż — co znamienne — nie było ono szczególnie drastyczne, zbliżając się do „normy” ukształtowanej w połowie lat siedemdziesiątych. Zaostrenie to manifestowało się przede wszystkim wzrostem udziału grzywien z zamianą na karę zastępczą, a w związku z tym poważnym wzrostem liczby wykonywanych aresztów zastępczych, a także rzadszym odwoływaniem się do nagany i odstąpienia od ukarania.

W następnych latach ubiegłego dziesięciolecia, szczególnie po wydaniu w 1984 r. wytycznych szefa resortu spraw wewnętrznych⁵ stanowiących antycypację osławionej ustawy „majowej” oraz po nowelizacji k.w. w 1985 r.⁶ dało się zauważyć kolejne zaostrenie polityki orzecznictwa. Tym razem przybrało ono, w pierwszym rządzie, postać wydatnego zintensyfikowania represji ekonomicznej i to w okresie gwałtownego pogorszenia sytuacji materialnej społeczeństwa. Nie mniej charakterystyczne dla tego okresu było również wydatne rozszerzenie stosowania kar dodatkowych,

¹ Por. ustawę z dnia 8 VI 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, O ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. nr 43, poz. 251) oraz ustawę z dnia 6 IV 1990 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. nr 30, poz. 181).

² Pojęcia „system kar” używam w znaczeniu nadanym mu przez A. Gubińskiego jako „katalog środków karnych, które mogą być zastosowane do sprawcy wykroczenia, rozmiary w jakich kary te mogą być orzekane oraz podstawowe zasady ich stosowania” (*Prawo wykroczeń*, Warszawa 1989, s. 167).

³ J. S z u m s k i: *Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972—1989*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX, s. 107 i n. Z pracy tej pochodzą też wszelkie powoływane dalej informacje dotyczące tendencji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w wymienionym w niej okresie.

⁴ Zob. tzw. *List stu skierowany do Ministra Sprawiedliwości*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 9.

⁵ *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 XI 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 6, s. 1—5.

⁶ Ustawa z dnia 10 V 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 23, poz. 100).

oznaczające tendencję do kumulowania dolegliwości doświadczających ukaranych. Następnym wybitnie negatywnym zjawiskiem znamionnym dla lat 1985 — 1987 był ponowny wzrost i tak niebywale dużej liczby osób, które pomimo orzeczenia środka nieizolacyjnego zostały w efekcie pozbawione wolności. Masowość stosowania wskazanych środków pozwalała przyjąć, iż zaostrzenie polityki karnej w wymienionych latach miało zasięg najbardziej powszechny. Uwzględniając nadto inne negatywne tendencje, które utrzymały się lub nasiliły w tym okresie, można było dojść do wniosku, że polityka represyjna stała się wówczas surowsza niż w czasie obowiązywania stanu wojennego.

W ostatnich dwóch latach minionego dziesięciolecia mieliśmy natomiast do czynienia z dość wyraźną liberalizacją polityki karnej. Wyrażała się ona głównie poważnym zmniejszeniem liczby wymierzanych aresztów zasadniczych i wykonywanych aresztów zastępczych oraz ograniczeniem stosowania kar dodatkowych. Jak dobrze pamiętamy był to jednak okres specyficzny, zapoczątkowany nasilonymi konfliktami społecznymi i zbiorowymi protestami, a zakończony porozumieniem „Okrągłego Stołu”, co pozwala wnosić, iż złagodzenie polityki represyjnej zostało wówczas w znacznej mierze „wymuszone” sytuacją polityczną w kraju. Dlatego też, gwoli lepszemu uwidocznienia zmian w polityce karnej w ramach dalszych wywodów będziemy porównywać tendencje tej polityki w początkach lat dziewięćdziesiątych z analogicznymi tendencjami w 1987 r. jako reprezentatywnym dla okresu nasilenia represji oraz w najbardziej liberalnym 1988 r., a pominiemy „amnestyjny” rok 1989.

III. KIEROWANIE PRZEZ POLICJĘ WNIOSKÓW O UKARANIE ORAZ WYMIERZANIE GRZYWIEN W POSTĘPOWANIU MANDATOWYM

Zanim przejdziemy do charakterystyki środków karnych stosowanych wobec sprawców wykroczeń należałoby przedstawić podstawowe informacje dotyczące polityki ścigania mierzonej liczbą wniosków o ukaranie kierowanych przez policję do kolegów⁷.

Otóż liczba tych wniosków w latach 1990-1994 wzrosła wprawdzie z 316,9 tys. do 535,8 tys. (tj. o około 70%), jednakże była ona wyraźnie niższa aniżeli u schyłku ubiegłego dziesięciolecia, kiedy to w 1987 r. wynosiła 647 tys., zaś w 1988 r. — 586,5 tys. A trzeba przy tym mieć świadomość, że w całym wcześniejszym okresie obowiązywania kodeksu, nie licząc lat amnestyjnych, liczba ta oscylowała w granicach 650 tys. Zważywszy, że nie ma żadnych powodów, aby zakładać, iż po 1989 r. nastąpiła poprawa dyscypliny społecznej wyrażająca się rzadszym popełnianiem wykroczeń, tym bardziej, że w latach dziewięćdziesiątych daje się zaobserwować drastyczny wzrost rejestrowanej przestępczości, trzeba przyjąć, że mamy ostatnio do czynienia z wydatnym ograniczeniem zakresu ścigania sprawców najdrobniejszych naruszeń prawa.

Za konkluzją tą przemawia również po części polityka orzekania przez policję grzywien w postępowaniu mandatowym, jako że rzadsze nakładanie kar w tym trybie nie było bynajmniej „rekompensowane” częstszym kierowaniem wniosków o ukaranie. Mianowicie liczba mandatów wynosząca w 1990 r. 2.168.943 wzrosła w 1991 r. do 2.349.117, czyli zaledwie o 8,3% a w następnych trzech latach zwiększyła się odpowiednio do 3.649.541, 3.773.281 i 3.954.153 tj. o 68%, 74% i 82% w stosunku do roku wyjściowego. Wskazuje to, że wyraźnie szersze korzy-

⁷ Dane dotyczące liczby wniosków o ukaranie oraz liczby mandatów i ich wysokości pochodzą z Komendy Głównej Policji (obliczenia własne).

tanie z możliwości wymierzania grzywien w postępowaniu mandatowym nastąpiło dopiero w latach 1992 — 1994. Podobnie jednak jak w przypadku wniosków o ukaranie liczby nakładanych wówczas mandatów były znacznie niższe niż w latach 1987—1988, kiedy to wynosiły 4.206.717 i 4.111.008. W rezultacie w porównaniu z 1987 r. liczba kierowanych do kolegiów wniosków zmalała w 1994 r. o około 20% natomiast liczba mandatów o około 6%.

Główną przyczynę ograniczenia zakresu ścigania można upatrywać w okolicznościach obiektywnych, jako że policja z uwagi na wzrost przestępczości oraz znane trudności kadrowe nie była po prostu w stanie poświęcić większego zainteresowania sprawcom wykroczeń. Nie można jednak wykluczyć hipotezy, że jakąś rolę odegrało tu także dążenie policji do zerwania z wybitnie represyjnym nastawieniem MO i poprawienia w ten sposób swojego oblicza w odbiorze społecznym.

Sprawia to, iż ocena zasadności tendencji do ograniczenia zakresu ścigania nastrocza trudności. Z jednej bowiem strony zasługuje ona na aprobatę, gdyż w myśl obowiązującej w prawie wykroczeń zasady celowości ścigania, nie ma potrzeby stawiania przed kolegium wielu sprawców błahych czynów karalnych. Z drugiej jednak — uwzględniając, że około 70% ogółu wniosków o ukaranie dotyczy sprawców wykroczeń komunikacyjnych⁸ — można mieć wątpliwości czy tendencja ta nie oddziałuje negatywnie na naszych niezbyt zdyscyplinowanych uczestników ruchu drogowego.

Co się tyczy natomiast średniej grzywiny orzekanej w postępowaniu mandatowym, to w 1990 r. wynosiła ona 6.090 zł., zwiększając się w następnym czteroleciu kolejno do 68.897, 109.241, 143.230 i 166.200 zł. Trzeba jednak pamiętać, że we wspomnianym okresie miały dwukrotnie miejsce zmiany w ustawowym wymiarze tej kary. Zważywszy, iż pierwszą z tych nowelizacji przeprowadzono 28IX 1990 r.⁹ oczywiste jest, że nie mogła ona wywrzeć znaczącego wpływu na wysokość średniego mandatu nakładanego w tym roku. Dlatego też bardziej poprawne będzie przyjęcie jako podstawy dalszych wyliczeń 1991 r., pamiętając, że od 1 IV 1992 r. podniesiono dwu i półkrotnie minimalny próg tej kary, a pięciokrotnie maksymalny¹⁰. Okaże się wówczas, że średnia grzywina wzrosła w kolejnych trzech latach odpowiednio o 59, 108 i 141%. Celem ustalenia rzeczywistej dolegliwości mandatów informacje powyższe należałoby odnieść do średniej płacy minimalnej w gospodarce społecznej, która w 1991 r. wynosiła 1.770.000 zł. wzrastając w 1994 r. do 5.320.000 zł., czyli o około 200%. Dokonanie tego zabiegu pozwala więc stwierdzić, iż uposażenia rosły nieporównanie szybciej niż grzywiny, co wskazuje, że te ostatnie stały się coraz mniej odczuwalne przez ukaranych. Wolno sądzić, że również i w tym wypadku uprawnione jest przypuszczenie, iż zliberalizowanie przez policję represji majątkowej wiązało się ze wspomnianą chęcią poprawy jej wizerunku w społeczeństwie.

Oceniając wysokość wymierzanych mandatów trzeba mieć na uwadze, że 82—85% z nich nakłada się obecnie na sprawców wykroczeń komunikacyjnych¹¹. Okoliczność ta, jak się wydaje, winna przemawiać za podwyższeniem wymiaru

⁸ Por. Informacje zawarte w periodycznym wydawnictwie Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji *Wypadki drogowe w Polsce* z lat 1987—1994.

⁹ Ustawa z dnia 28 IX 1990 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 72, poz. 422).

¹⁰ Ustawa z dnia 28 II 1992 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. nr 24, poz. 101).

¹¹ Zob. źródło powołane w przyp. 8.

grzywien orzekanych w tym postępowaniu, gdyż wymaga tego konieczność poprawy dyscypliny uczestników ruchu drogowego w obliczu szybko rozwijającej się motoryzacji. Za słusnością takiego zapatrywania przemawia także i to, że dopuszczający się wykroczeń drogowych są najczęściej właścicielami pojazdów, a zatem najprawdopodobniej stać ich na zapłacenie wyższej grzywny. Nie znaczy to, aby zgodnie z egzystującym stereotypem zaliczać wszystkich tych sprawców do kategorii osób zasobnych. Można jednakże przyjąć, iż znajdują się oni zapewne w lepszej sytuacji materialnej, aniżeli odpowiadający za inne wykroczenia, a zwłaszcza już za zakłócenie porządku publicznego, którego sprawcy na ogół wywodzą się z marginesu społecznego.

Opowiadając się za zaostrzeniem represji w postępowaniu mandatowym trzeba jednak pamiętać, iż jest to w pełni możliwe w ramach obowiązującego stanu prawnego, ponieważ średni wymiar grzywny orzeczonej w tym postępowaniu w latach 1992—1994 sięgał około jednej piątej — jednej trzeciej jej ustawowego maksimum.

Tymczasem w skierowanym wiosną 1994 r. do Sejmu projekcie nowelizacji zaproponowano dwukrotne podwyższenie dolnej granicy grzywny nakładanej w drodze mandatu (tj. do 50.000 zł) i aż dziesięciokrotne podwyższenie jej górnej granicy (tj. 5.000.000 zł) przy zachowaniu dotychczasowej proporcji, iż ta ostatnia stanowi dziesiątą część maksymalnego ustawowego wymiaru grzywny jako kary zasadniczej, który miałyby wynosić 50.000.000 zł.¹²

Antycypując ocenę tych propozycji dokonaną w dalszej części pracy należy już w tym miejscu skonstatować, iż na aprobatę zasługuje jedynie sugestia zmiany wysokości minimalnego wymiaru mandatu, natomiast drakońskie wręcz podwyższenie jego maksimum musi budzić zdecydowany sprzeciw.

Zgodnie z uzasadnieniem omawianego projektu proponowane zmiany wysokości grzywien (a także nawiązki) zostały jakoby dostosowane do „aktualnych relacji cenowo-płacowych”. Nie da się jednak ukryć, że w ten sposób maksymalny wymiar grzywny w postępowaniu mandatowym osiągnąłby równowartość przeciętnej płacy w gospodarce społecznej wynoszącej w pierwszym kwartale 1994 r. (tj. w okresie ogłoszenia projektu nowelizacji) 4.974.000 zł, która to proporcja nie była znana naszemu ustawodawstwu nawet w okresach najbardziej drastycznego nasilenia represji ekonomicznej. Zauważmy bowiem, że w momencie wejścia w życie k.w. w 1972 r. maksymalny mandat (200 zł) stanowił około 8% przeciętnej płacy (2.506 zł), zaś w wyniku jego podwyższenia w 1995 r. do 1.000 zł¹³ i wzrostu płacy do 3.971 zł odsetek ten zwiększył się do 25% aby po zmianach wprowadzonych w 1985 r. ustawą „majową” zmaleć ponownie do około 10% (mandat — 2.000 zł, płaca — 20.005 zł). Dokonując ostatniego podwyższenia mandatu w 1992 r. (do 500.000 zł) odsetek ten wynosił 17% średniej płacy (2.935.000 zł), który w 1994 r. na skutek inflacji znowu zmniejszył się do niespełna 10%.

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie co miałyby przemawiać za tak poważną zmianą dotychczasowych proporcji pomiędzy dochodami ludności a maksymalnym wymiarem grzywny nasuwają się dwie hipotezy. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że autorzy projektu starali się dostosować górną granicę tej kary do

¹² Projekt ustawy o zmianie Kodeksu karnego, ustawy karnej skarbowej, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien w prawie karnym (redakcja z 27 V 1994 r.).

¹³ Ustawa z dnia 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91).

możliwości finansowych najlepiej sytuowanych sprawców wykroczeń, uznając, iż w takiej właśnie wysokości stanowiłaby ona dla nich odczuwalną dolegliwość. Abstrahując od faktu, że osoby najbardziej zasobne stanowią zapewne znikomy odsetek ogółu odpowiadających przed kolegium należy zauważyć, że jest to koncepcja oczywiście błędna. Wymiar grzywny bowiem musi pozostawać w odpowiedniej proporcji nie tylko do możliwości płatniczych ukaranego, lecz również do ciężaru gatunkowego naruszenia prawa, którego się on dopuścił. Tymczasem trudno oprzeć się wrażeniu, iż projektodawcy najwidoczniej „zapomnieli”, że chodzi tu o środek reakcji przewidziany za wykroczenia, a więc najdrobniejsze czyny karalne. Zgodnie natomiast z drugą hipotezą, analizowana propozycja odzwierciedla po prostu odradzanie się znanych w okresie PRL-u dążeń do fiskalizacji orzecznictwa poprzez uczynienie z grzywny instrumentu służącego dostarczaniu dochodów budżetowi, gdyż realizacja jej nie mogłaby nie doprowadzić do wydatnego generalnego zaostżenia represji ekonomicznej w praktyce.

Niezależnie od tego, która z wymienionych hipotez jest bardziej prawdopodobna, dotychczasowe uwagi uprawniają do nie budzącej wątpliwości konkluzji, iż nasz ustawodawca nie potrafi podejść w sposób racjonalny do kwestii wymiaru grzywny, ponieważ albo nie ingeruje w odpowiednim momencie, pozwalając by kara ta zatraciła cechy realnej dolegliwości, albo ustala jej granice na przesadnie wysokim poziomie, czyniąc zeń środek drakońsko surowy. Konkluzja ta nakazuje zatem zastanowić się czy wyrażona w doktrynie sugestia wprowadzenia do przyszłego prawa wykroczeń grzywien orzekanych w systemie stawek dziennych¹⁴ nie zasługuje na większą uwagę.

Oponując przeciwko proponowanej zmianę trzeba też zauważyć, że może ona sprzyjać korupcji policji, zaś jedynym jej efektem będzie wydatny wzrost wysokości nakładanych mandatów. Nie ma natomiast żadnych postaw by oczekiwać, iż zabieg ten doprowadzi do zmniejszenia liczby spraw kierowanych do kolegiów z wnioskiem o ukaranie, aczkolwiek z uzasadnienia nie wynika bynajmniej, że takie założenie, mogące w jakiś sposób usprawiedliwiać drastyczność propozycji, przyswiecało twórcom omawianego projektu. Przekonują nas o tym doświadczenia po zmianach ustawowego wymiaru mandatu w 1975 r., których skutkiem, oprócz wzrostu wysokości wymierzanych w tym trybie grzywien, było częstsze nakładanie mandatów, tyle że na sprawców, których poprzednio w ogóle nie pociągano do odpowiedzialności¹⁵.

Wreszcie nie sposób nie odnotować, iż projektodawcy mają obecnie na celu wyłącznie zaostżenie represji w omawianym postępowaniu, nie interesując się zupełnie zmianą szeregu krytykowanych od dawna rozwiązań przewidzianych w tym trybie, a zwłaszcza już brakiem zakazu reformationis in peius w razie odmowy przyjęcia mandatu¹⁶.

¹⁴ Z. Cwiakalski: *Uwagi do założeń reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 52—53; J. Szumski: *O celowości recepcji grzywien stawek dziennych*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2, s. 77 — 79; B. Kurzępa — wypowiedź w dyskusji redakcyjnej nad projektami kodeksów wykroczeń, „Problemy Praworządności” 1991, nr 6, s. 20.

¹⁵ J. Szumski: *Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń*, w: J. Skupiński (red.): *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, Ossolineum 1984, s. 179—180.

¹⁶ Por. zwłaszcza J. Skupiński: *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4, s. 16-18.

IV. UKARANI PRZEZ KOLEGIA WEDŁUG RODZAJÓW WYKROCZEŃ

Charakterystykę środków karnych stosowanych wobec sprawców wykroczeń w latach 1990—1994 należy poprzedzić przedstawieniem struktury czynów, za które ponoszą oni odpowiedzialność (tablica 1). Jak wynika z materiałów statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁷, w omawianym okresie wśród osób tych zdecydowanie dominują sprawcy wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, stanowiący blisko dwie trzecie (około 70%) ogółu odpowiadających. Natomiast osoby ukarane za inne grupy wykroczeń odgrywają rolę raczej marginesową. Na drugim miejscu plasują się sprawcy wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Dysponujemy tu wprawdzie wyłącznie informacjami dotyczącymi art. 51 k.w., jednakże odsetki ponoszących odpowiedzialność za ten tylko czyn są na tyle wysokie (6,3 — 8,6%), iż nie pozostawiają wątpliwości co do wskazanej lokaty. Wreszcie na kolejnych miejscach znaleźli się sprawcy wykroczeń przeciwko mieniu (2,3 — 4,8%), przeciwko zdrowiu (2,7 — 1,2%) oraz naruszający przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości (0,7 — 1%).

Dane powyższe wskazują, że w porównaniu z ostatnimi latami ubiegłego dziesięciolecia zaszły w zasadzie dwie godne odnotowania zmiany. Dotyczyły one poważnego wzrostu udziału ponoszących odpowiedzialność za wykroczenia drogowe (który poprzednio pozostawał w granicach 41—44%) oraz spadku udziału odpowiadających za wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu (wynoszącego wcześniej około 12—13%).

Tablica 1. Osoby ukarane przez kolegia według rodzajów popełnionych wykroczeń

Wykroczenia	1987		1988		1990		1991		1992		1993		1994	
	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
Ogółem	598741	100	55463	100	289754	100	77214	100	445461	100	514461	100	358495	100
Komunikacyjne Z art. 51 k.w.	247227	41,3	24752	44,6	192222	70,4	241785	68,4	274142	66,0	325196	63,2	396426	67,8
Przeciwko mieniu	78834	13,2	67784	12,2	18237	6,3	26991	7,1	32905	7,4	44093	8,6	50381	8,6
Przeciwko zdrowiu Z ustawy o wychowaniu w trzeźwości	37333	6,2	32466	5,9	6780	2,3	13129	3,5	18329	4,1	26886	5,2	28367	4,8
Pozostałe	16746	5,9	14334	2,6	7981	2,7	6764	1,8	6153	1,4	5804	1,1	7024	1,2
	18448	3,1	15569	2,6	2198	0,7	3097	0,8	6411	1,4	7238	1,4	5847	1,0
	171153	28,6	15322	27,6	45638	15,7	61646	16,3	774113	17,4	310524	320,4	96890	316,6

Pierwsza z tych zmian wydaje się w pełni zrozumiała w obliczu gwałtownego rozwoju motoryzacji w latach dziewięćdziesiątych¹⁸. Druga natomiast nie wynika bynajmniej ze zmniejszenia się rzeczywistych rozmiarów zjawiska naruszenia porządku publicznego, ale świadczy o zwiększonej tolerancji policji wobec sprawców tych czynów. Wydaje się, że podejście takie należy uznać za racjonalne, ponieważ mające miejsce w przeszłości masowe ściganie i karanie tych osób, działających

¹⁷ Jeżeli w przypisie nie podano innego źródła powoływane dalej dane liczbowe dotyczące orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w latach dziewięćdziesiątych pochodzą z Wydziału Sprawozdawczości i Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, za których udostępnienie pragnę bardzo podziękować p. G. Camelli.

¹⁸ W latach 1983—1992 liczba samochodów wzrosła o 104,6%, samochodów ciężarowych o 85%, a motocykli o 69,8%. (*Wypadki drogowe w Polsce w 1992 r.*, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, s. 3).

z reguły w stanie nietrzeźwości, spotykało się z krytyką dużej części doktryny. Jak bowiem wiadomo z badań kryminologicznych, sprawcy tych czynów byli najczęściej uzależnieni od alkoholu lub zagrożeni uzależnieniem, zaś ich represjonowanie, zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności, traktowano powszechnie jako najzupełniej nieefektywne¹⁹.

V. ORZEKANIE KAR ZASADNICZYCH

Przechodząc do rodzajów środków karnych orzeczonych wobec sprawców wykroczeń w latach 1990—1994 (tablica 2) odnotujmy na wstępie, iż nie ulega ona szczególnym przeobrażeniom, w tym sensie, że tradycyjnie dominującym sposobem reakcji była grzywna (jej udział wahał się w granicach 95—97%). Bliższa analiza pozwoli jednak wykazać, iż w strukturze orzeczonych środków karnych zaszły pewne zmiany świadczące o nowych tendencjach w polityce karnej.

Tablica 2. Struktura środków karnych orzeczonych przez kolegia

Wykroczenia	1987		1988		1990		1991		1992		1993		1994	
	l.b.	%	Lb.	%	Lb.	%	Lb.	%	Lb.	%	Lb.	%	Lb.	%
Ogółem	609759	100	54653	100	276836	100	358934	100	423536	100	487888	100	51230	100
Areszt	3173	0,50	1350	0,20	38	0,01	388	0,10	529	0,10	808	0,20	756	30,1
Areszt z zawieszaniem	1085	0,20	569	0,10	26	0,01	48	0,01	128	0,03	242	0,04	209	0,04
Kara ograniczenia wolności	34619	5,7	25500	4,5	755	0,3	866	0,2	1419	0,3	2244	0,5	2440	0,5
Grzywna	549826	90,2	31782	91,7	269593	94,7	348411	97,1	406909	96,0	465612	95,4	48796	95,2
Nagana	10038	1,6	9377	1,7	2644	0,9	696	1,0	6413	1,5	8425	1,7	9576	31,9
Odstąpienie od ukarania	11018	1,2	9905	1,7	3780	1,4	5525	1,5	8138	1,9	10557	2,2	11356	2,2

Polegały one przede wszystkim na rzadszym odwoływaniu się do środków najsurowszych, czyli aresztu i kary ograniczenia wolności i chociaż w miarę upływu czasu środki te były stosowane nieco częściej, to jednak ciągle stanowiły mało liczący się margines. I tak, udział kary aresztu bezwzględnej wynoszący w 1990 r. 0,01% gdyż zastosowano go wówczas wobec zaledwie 38 osób, wzrósł w 1994 r. do 0,15%, co w liczbach bezwzględnych oznaczało 756 przypadków. Podobnie udział kary ograniczenia wolności zwiększył się w analizowanym okresie z 0,3 do 0,5%. Z kolei areszt z warunkowym zawieszeniem wykonania pozostawał niezmiennie środkiem niemal „martwym”, ponieważ zastosowano go wobec 0,01 — 0,04%, a w liczbach bezwzględnych w odniesieniu do 26 — 209 osób.

Relatywnie poważnie wzrosła natomiast częstość orzekania środków najmniej dolegliwych, tj. nagany (z 0,9 do 1,9%) i odstąpienia od wymierzenia kary (z 1,4 do

¹⁹ Por. zwłaszcza E. Łojko: *Sprawcy wykroczeń o zakłócenia spokoju publicznego w stanie nietrzeźwości*, „Archiwum Kryminologii” 1974, t. VI, s. 14 i n.; St. Batawja: *Sprawcy przestępstw i wykroczeń systematycznie nadużywający alkoholu*, „Archiwum Kryminologii” 1974, t. VI, s. 111 i n.; L. Falandysz:

Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych oraz zasad wymiaru kary, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977.

2,2%) co sprawiło, iż odsetek wymierzonych grzywien zmniejszył się z 97,4 do 95,2%.

Przedstawione zmiany pozwalają wnosić, iż z punktu widzenia struktury orzekanych środków mieliśmy do czynienia z łagodzeniem polityki represyjnej. Pomimo bowiem minimalnego wzrostu udziału aresztu i kary ograniczenia wolności zmalał udział grzywny w wyniku częstszego orzekania środków od niej łagodniejszych.

Liberalizacja ta daje się nawet zauważyć w porównaniu z najbardziej liberalnym 1988 r., nie mówiąc już o punitywnym 1987 r. Najlepszym dowodem malejącej represyjności może być zestawienie w kolejności chronologicznej danych z lat 1987, 1988 i 1994. Okazuje się wówczas, że odsetek wymierzonych kar aresztu wynosił odpowiednio 0,5, 0,2, 0,15; kar ograniczenia wolności — 5,7, 4,5, 0,5; kar grzywny — 90,2, 91,7, 95,2; nagany — 1,6, 1,7, 1,9, i przypadków odstąpienia od ukarania 1,2, 1,7, 2,2. Nietrudno więc zauważyć, że w porównywanym latach udział grzywny wzrastał na skutek rzadszego orzekania środków najsurowszych (głównie kary ograniczenia wolności i w znacznie mniejszym już stopniu aresztu) oraz częstszego stosowania środków najłagodniejszych (zwłaszcza odstąpienia od wymierzenia kary)-

Zdaniem autora niniejszych uwag, a zapewne także w odczuciu większości osób ze środowiska naukowego, przedstawione zmiany idące w kierunku zmniejszenia punitywności polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia - w tym także w obrębie lat dziewięćdziesiątych — zasługują na pozytywną ocenę. Wydaje się, że orzekający w kolegiach ciągle jeszcze zbyt ostrożnie wykorzystują szerokie ustawowe możliwości wymierzania nagany i odstąpienia od ukarania. Nie można jednak wykluczyć, że powściągliwość stosujących prawo w tej materii wynika nie tylko z wieloletnich przyzwyczajęń, lecz również ze wspomnianego faktu znacznego zmniejszenia liczby osób pociąganych do odpowiedzialności przed kolegiami.

Przy sposobności warto zastanowić się, jak aktualna praktyka orzekania środków karnych ma się do niektórych, mogących budzić kontrowersje propozycji odnoszących się do tych środków zawartych w projekcie k.w.²⁰.

Jak wiadomo w projekcie zdecydowano się utrzymać karę aresztu. Powstaje więc pytanie, wobec jakich kategorii sprawców stosuje się ostatnio ten najsurowszy środek penalny. Z materiałów statystycznych wynika, że 81 — 75% ogółu kar aresztu wymierzono za trzy rodzaje wykroczeń. Zgodnie z wieloletnią tradycją najczęściej dotyczyło to sprawców czynów godzących w porządek publiczny (art. 51 k.w.), przy czym dała się tu zauważyć tendencja malejąca (57,9; 50,2; 41,8; 30,3; 34,1%). Z tendencją zmierną w przeciwnym kierunku mieliśmy do czynienia w przypadku plasujących się na drugim miejscu ukaranych z art. 87 k.w. za prowadzenie pojazdów pod wpływem alkoholu (10,6; 19,9; 18,1; 30,2; 31,8%) i w zasadzie — odpowiadających za czyny skierowane przeciwko mieniu (10,5; 6,9; 13,8; 14,6; 12,7%), a więc za zachowania, które w myśl projektu k.k. mają być ponownie spenalizowane jako przestępstwa. W ten sposób środek polegający na pozbawieniu wolności miałby w przyszłości zastosowanie przede wszystkim wobec sprawców zakłócenia porządku publicznego, co — jak wspomniano — z różnych względów wywoływało od dawna zastrzeżenia doktryny, zaś obecnie zdaje się budzić także wątpliwości praktyki, skoro — jak już wskazano — w 1990 r. 57,9% ogółu kar aresztu wymierzono ukaranym za ten właśnie czyn, zaś w 1994 r. już blisko o połowę mniej (34,1%).

²⁰ Projekt kodeksu wykroczeń (redakcja z maja 1994 r.).

Uwagi powyższe, a także wcześniejsze informacje o coraz rzadszym odwoływaniu się do aresztu, zdają się więc potwierdzać zasadność postulatu wyeliminowania tej kary z katalogu środków przeznaczonych dla sprawców wykroczeń²¹. Wątpliwe jest bowiem utrzymywanie tak surowego środka, aby jak to ma miejsce obecnie — pozbawić wolności zaledwie kilkadziesiąt czy nawet kilkaset osób, w tym głównie odpowiadających za czyny, które po uchwaleniu nowej kodyfikacji miałyby zyskać rangę przestępstw. Co się zaś tyczy osób naruszających porządek publiczny, to wiemy z powołanych wcześniej badań, iż interesująca nas kara nierzadko spełniała wobec nich *de facto* rolę swoistego środka zabezpieczającego, pozwalającego na izolowanie w zakładach karnych najbardziej uciążliwych osób wywołujących popolite awantury pijackie. Niecelowość tego rodzaju podejścia zdaje się ostatnio dostrzegać także praktyka wykazująca coraz mniejszą skłonność do wymierzania pozbawienia wolności w sprawach z art. 51 k.w.

Z kolei warunkowe zawieszenie, stosowane z oczywistych powodów wobec ukaranych aresztem, orzekano w latach dziewięćdziesiątych także w stosunku do odpowiadających za wymienione wyżej wykroczenia. Różnica sprowadzała się tylko do tego, że z dobrodziejstwa tej instytucji korzystali częściej ukarani z art. 87 k.w. (79,9; 31,2; 18,7; 46,3; 40,2%) rzadziej natomiast sprawcy wykroczenia z art. 51 k.w. (7,7; 41,7; 44,5; 22,3; 23,4%) i wykroczeń skierowanych przeciwko mieniu (3,8; 18,7; 18,7; 14,9; 14,8%). Nie zmienia to jednak faktu, że również i w tej grupie poczesne miejsce zajmowały osoby, które w przyszłości miałyby odpowiadać przed sądem (83,7; 49,9; 37,4; 61,2; 55%).

Dokonując oceny recypowania tej instytucji przez projekt k.w. godzi się przypomnieć, iż udział warunkowych zawiesznień w latach 1972—1989 kształtował się na minimalnym poziomie 0,5—0,1% spadając w początkach bieżącej dekady poniżej 0,01%. Zważywszy przeto, że jest to praktycznie niemal „martwy” środek kamy, który w dodatku traktowany był przez orzekających nie jako forma wykonania aresztu, ale jako jakościowo odrębny sposób reakcji karnej stosowany zamiast grzywny lub wręcz odstąpienia od ukarania²², a także biorąc pod uwagę prezentowane w piśmiennictwie trudności z prawidłowym unormowaniem tej instytucji w prawie wykroczeń, należałoby opowiedzieć się za zrezygnowaniem z niej w nowym kodeksie, nawet w razie utrzymania w nim kary aresztu²³.

Przechodząc do kary ograniczenia wolności możemy powiedzieć, że w około połowie przypadków wymierzano ją sprawcom wykroczeń z art. 51 (28,7; 49,8; 48,3; 50,5; 47,8%), a w około jednej czwartej — odpowiadającym za zamachy na mienie

²¹ J. Szumski: *Przekwalifikowanie przestępstw w wykroczenia. (Konsekwencje w sferze polityki karnej)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5, s. 108; A. Zolli: *Niektóre aspekty zwalczania czynów zabronionych z pogranicza przestępstw i wykroczeń* (niepublikowany referat), Maków Podhalański 1981; J. Bednarczyk: *W sprawie nowelizacji kodyfikacji karnej*, „Nowe Prawo” 1981, nr 3, s. 115; M. Cieślak: *Zagadnienia reformy prawa karnego*, „Palestra” 1988, nr 5, s. 48; Z. Cwiąkałski: *Uwagi do założeń reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 51; J. Szumski: *O niektórych środkach karnych w projekcie reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11, s. 92—93; idem: *Ewolucja kary aresztu w polskim prawie wykroczeń*, „Annales UMCS” 1993, t. XL, s. 231—233.

²² A. Gubiński: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 1, s. 26; E. Pacholarz: *Ukarani karą aresztu z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. (Uwagi na tle analizy orzecznictwa)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1975, nr 2, s. 42; H. Nowaczyk, W. Czyżkowski: *Warunkowe zawieszenie kary aresztu w praktyce kolegów. (Analiza orzecznictwa i wnioski)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 1, s. 62; J. Szumski: *Polityka karna wobec sprawców drobnych kradzieży. (W świetle badań aktowych w Warszawie)*, Ossolineum 1986, s. 122.

²³ J. Szumski: *O niektórych...*, óp. dt., s. 123; J. Skupiński: *Warunkowe skazanie w prawie polskim na tle prawoporównawczym*, Warszawa 1992, s. 358 — 360.

(14,2; 23,2; 24,9; 26,7; 28%). Jak jednak pamiętamy, w latach dziewięćdziesiątych nastąpiło drastyczne zmniejszenie udziału tej kary do zaledwie 0,2—0,5%, podczas gdy we wcześniejszym okresie obowiązywania kodeksu oscylował on w granicach 5% (a liczby ukaranych wynosiły około 30.000). Wolno sądzić, iż tendencja ta wynika nie tylko z fatalnej sytuacji na rynku pracy, lecz przede wszystkim z pogłębiającej się nieufności orzekających do tego środka, którego wykonywanie nastęrczało zawsze poważne trudności. Trzeba też wyjaśnić, iż wyraźnie częstsze stosowanie ograniczenia wolności w ubiegłych dziesięcioleciach było po prostu odgórnie stymulowane wytycznymi i innymi naciskami resortu spraw wewnętrznych. Dlatego też, pomijając szereg dalszych ważkich racji podnoszonych już w literaturze²⁴, należy uznać za trafną decyzję twórców projektu w przedmiocie zaniechania inkorporowania tego środka do przyszłego prawa wykroczeń.

VI. WYMIAR GRZYWIEN

Gwoli uniknięcia nieporozumień odnotujmy raz jeszcze, że wcześniejsza konkluzja o liberalizacji polityki karania odnosiła się jedynie do struktury sposobów reakcji dosięgających sprawców wykroczeń. Nie dysponujemy bowiem niestety danymi dotyczącymi wymiaru poszczególnych środków karnych, w tym zwłaszcza grzywien, których wysokość, z uwagi na masowość stosowania tej kary, traktuje się jako podstawowy wskaźnik oceny nasilenia punitwności orzecznictwa. Tymczasem informacje na ten temat z najzupełniej niezrozumiałych przyczyn nie są rejestrowane w statystyce prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Dane dotyczące wymiaru grzywien zostały po raz ostatni opublikowane w 1990 r. Ponieważ w tym samym roku miała miejsce nowelizacja przepisów dotyczących wymiaru tej kary, przedziały kwotowe w jakich była ona orzekana możemy pominąć jako nieporównywalne. W efekcie średnia grzywna osiągnęła wówczas poziom 282.380 zł, stanowiąc 29,4% przeciętnej płacy (1.000.260 zł), podczas gdy analogiczny odsetek w 1987 r. wynosił 59,2%, a w 1988 r. — 10,1%. W stosunku do tego ostatniego, a więc najbardziej liberalnego roku, oznaczało to nader poważne, bo prawie trzykrotne nasilenie represji ekonomicznej.

Interpretując przedstawione dane trzeba jednak pamiętać, że na skutek nie zmieniania ustawowych granic tej kary w latach 1986 — 1989 oraz gwałtownie postępującej w tym czasie inflacji rzeczywista dolegliwość stosowanej w praktyce represji ekonomicznej zmniejszyła się w 1988 r. do poziomu niespotykanego w całym okresie obowiązywania kodeksu. Była to zatem sytuacja nietypowa, gdyż resort spraw wewnętrznych kształtujący politykę karną kolegów traktował zazwyczaj grzywnę jako odpowiedni instrument fiskalizacji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, czego wymownym dowodem może być praktyka wymierzania tej kary w przeważającej części lat osiemdziesiątych. Tytułem przykładu wystarczy przypomnieć, że o ile w 1981 r. średnia grzywna stanowiła niespełna jedną trzecią przeciętnego uposażenia, to w 1987 r. stosunek ów zwiększył się już około dwukrotnie, gdyż osiągnęła ona wtedy wysokość zbliżoną do dwóch trzecich średniej płacy. Oznaczało to, że w omawianym okresie wymiar grzywien wzrastał blisko dwukrotnie szybciej od przeciętnej płacy. Przyjmując bowiem 1981 r. za 100 mogliśmy stwierdzić, iż wskaźnik średniej grzywny wzrósł w 1987 r. aż do 731, zaś wskaźnik płacy tylko do 377, a wiadomo, że był to okres drastycznego obniżenia stopy życiowej społeczeństwa.

²⁴ J. Szumski: *O zrezygnowaniu z kary ograniczenia wolności w projekcie kodeksu wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4. s. 78 i n.

Zaprzestanie od 1990 r. publikowania danych o wysokości orzekanych grzywien nie pozwala niestety odpowiedzieć dokładnie na pytanie, jak kształtowało się w następnych latach nasilenie intensywności tego środka. Na podstawie dokonanego w 1992 r. kolejnego podwyższenia ustawowego wymiaru grzywien można wnosić, iż również grzywny orzekane musiały ulec pewnemu podwyższeniu.

Dla oceny stopnia punitywności polityki karnej nie mniej istotne jest również i to, że materiały statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości nie zawierają danych pozwalających odpowiedzieć na pytania, jaka część grzywien została orzeczona z zamianą na zastępczą karę aresztu, a w szczególności ile z tych kar zastępczych zostało wykonanych na skutek nieuiszczenia grzywny. Jak wiadomo jest to kolejny podstawowy miernik nasilenia represyjności realizowanego u nas orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, utrudniający porównywanie zachodzących w nim zmian. Brak informacji na ten temat bulwersuje tym bardziej, że jak pamiętamy z wcześniejszych opracowań, przez cały niemal okres obowiązywania kodeksu instytucja kary zastępczej, w następstwie wadliwego unormowania i nacisków resortu spraw wewnętrznych była najwyraźniej nadużywana przez orzekających w kolegiach. Niezależnie od powyższego w latach osiemdziesiątych dało się zaobserwować, że coraz rzadszemu orzekaniu aresztu zasadniczego towarzyszyło coraz częstsze stosowanie aresztu zastępczego, co pozwoliło sformułować w piśmiennictwie przypuszczenie, iż drugi z wymienionych środków zaczął w praktyce przejmować po części rolę pierwszego. Taka zmiana ról była wygodna dla MSW, ponieważ w okresie tym areszt zastępczy nie podlegał kontroli sądowej. W efekcie przedstawionych praktyk znacznie więcej osób trafiło do zakładów karnych celem odbycia aresztu zastępczego niż zasadniczego, w związku z czym została ona trafnie uznana w doktrynie za „jedną z podstawowych słabości naszego systemu ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia”²⁵.

Zamierzając pośrednio ustalić aktualne tendencje w przedmiocie odwoływania się do instytucji kary zastępczej postanowiono skorzystać z danych statystycznych Centralnego Zarządu Zakładów Karnych. Dane te nie są wprawdzie w pełni przydatne, gdyż obejmują liczbę osób przebywających w zakładach karnych (w dniu 31 stycznia każdego roku) na skutek orzeczenia zarówno aresztu zasadniczego jak i zastępczego, jednakże w sposób przybliżony przedstawiają zjawisko wykorzystywania przez kolegia możliwości pozbawienia wolności sprawców wykroczeń. Wynika z nich, że poczynając od 1990 r. interesujące nas liczby uwięzionych na tej podstawie systematycznie rosły i wynoszą kolejno: 23, 82, 234, 512 i 662, przy czym — jak pamiętamy — podobną tendencję można było zaobserwować w odniesieniu do stosowania aresztu zasadniczego. Uwzględniając nadto, iż analogiczne liczby w 1987 i 1988 r. były wielokrotnie większe (odpowiednio 3.205 i 2.153), możemy przyjąć bez obawy popełnienia błędu, że w latach dziewięćdziesiątych musiano zdecydowanie rzadziej zarządzać wykonanie kary zastępczej i, najprawdopodobniej, rzadziej obwarowywać nią wymierzane grzywny.

Zakładając, iż tendencje te utrzymają się w przyszłości, wolno wyrazić nadzieję, że nawet gdyby wspomniany projekt zmian granic grzywien stał się obowiązującym prawem, nie doprowadziłoby to do odrodzenia się w praktyce problemu kar zastępczych. Jego autorzy zachowali bowiem w tej materii powściągliwość, proponując tylko dwukrotne podwyższenie wysokości grzywny, która nie podlega zamianie na areszt zastępczy (tj. do 1.000.000 zł.).

²⁵ J. Skupinski: *Kierunki doskonalenia...*, op. cit., s. 12.

Omawiane materiały statystyczne nie zawierają również informacji dotyczących stosowania kar dodatkowych, z wyjątkiem liczby orzeczeń o zakazie prowadzenia pojazdów. Podobnie jak w przypadku wysokości grzywnien dane odnośnie struktury tych kar zostały po raz ostatni opublikowane w 1990 r. Wskazują one, że zdecydowanie dominował zakaz prowadzenia pojazdów stanowiący aż 92,7% ogółu kar dodatkowych, natomiast udział podania orzeczenia do wiadomości publicznej wynosił 4,2%, a przypadku rzeczy — 3,1%.

W porównaniu z ostatnimi latami ubiegłego dziesięciolecia w analizowanym okresie nastąpiły dwie istotne zmiany. Pierwsza z nich polegała na wspomnianym wyżej wydatnym zwiększeniu się roli zakazu prowadzenia pojazdów, jako że w latach 1987 — 1988 jego udział oscylował w granicach 64 — 69% ogółu kar dodatkowych. W świetle podanej wcześniej informacji o poważnym wzroście liczby ponoszących odpowiedzialność za wykroczenia drogowe zmiana ta jest w pełni zrozumiała.

Jeżeli jednak zestawimy liczbę orzeczeń tej kary z ogólną liczbą ukaranych za wykroczenia drogowe okaże się, że udział tych pierwszych wykazywał tendencję malejącą, wynosząc w latach 1990—1994 kolejno 75,2%, 69,2%, 66,3%, 60,7% i 51,2%. Licząc z kolei odsetek kary zakazu od ogółu ukaranych za wykroczenia drogowe popełnione po użyciu alkoholu (art. 86 i art. 87 k.w.), stwierdzamy ze zdziwieniem, że również i ten odsetek maleje, kształtując się w kolejnych latach analizowanego okresu na poziomie 86,8%, 79,9%, 80,1%, 75,4% i 76,3%. Jeszcze bardziej zaskakujący jest fakt, że z identyczną tendencją mamy do czynienia w przypadku wymierzonych zakazów za najpoważniejsze wykroczenie komunikacyjne kwalifikowane z art. 87 1 k.w., polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego po użyciu alkoholu, jako że wynosił on w kolejnych latach 99,5%, 99,3%, 96,9%, 94,8% i 96,7%. Trzeba też dodać, że karę tę orzekano zapewne na krótsze okresy, gdyż odsetek zakazów w wymiarze powyżej 2 lat wynoszący w latach 1987—1988 około 15% zmniejszył się w 1990 r. o połowę, bo do 7,4%.

Przedstawione dane pozwalają na konkluzję, iż w odniesieniu do orzekania najsurowszej z kar dodatkowych ma miejsce liberalizacja polityki represyjnej. Nie jest wykluczone, że na taki stan rzeczy ma jakiś wpływ instancyjna kontrola sądów nad orzecznictwem kolegiów. Jak bowiem dowiadujemy się z informacji prasowej „większość odwołań w sprawach o wykroczenia drogowe jest uwzględniana poprzez łagodzenie dodatkowych kar zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych”²⁶. Tego rodzaju polityka sądów jest zrozumiała, jeżeli uwzględnimy, że podwyższenie w 1985 r. ustawowego wymiaru omawianej kary spotkało się z powszechną krytyką²⁷. Trudno jednak wyjaśnić coraz rzadsze orzekanie kary zakazu prowadzenia pojazdów, zwłaszcza wobec sprawców wykroczeń komunikacyjnych popełnionych po konsumpcji alkoholu. Jedynym nasuwającym się wytłumaczeniem tej liberalizacji może być hipoteza, iż zawartość alkoholu konstytuująca „stan po użyciu alkoholu” jest w naszym prawie unormowana na zbyt niskim poziomie (0,2 promille). Niżej podpisany należy do osób popierających zawarte w projekcie k.w. propozycje

²⁶ R.J. Bałaj: *Mała Temida na rozdrozu*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 23.

²⁷ A. Gubiński: *Wykroczenia w komunikacji*, w: *Materiały międzynarodowej konferencji „Problemy współczesnego prawa wykroczeń*’, Wrocław 1986, s. 213; J. Szumski: *Zmiany w prawie wykroczeń i ich wpływ na politykę kryminalną*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 7, s. 56—57; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1987, s. 121; M. Bojarski, W. Radecki: *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, Wrocław 1989, s. 69 71

podwyższenia tej zawartości do 0,4 promila oraz obniżenia maksymalnej ustawowej granicy kary zakazu do 1 roku²⁸. Uważa jednak, że postępująca liberalizacja polityki karania wobec nietrzeźwych sprawców wykroczeń drogowych, przybierająca postać ograniczenia liczby orzekanych zakazów prowadzenia pojazdów, nie zasługuje na aprobatę z uwagi na zły stan bezpieczeństwa na naszych drogach²⁹ oraz na drastycznie rosnące spożycie napojów alkoholowych³⁰.

Druga z kolei zmiana w strukturze stosowanych kar dodatkowych sprowadza się do bardzo poważnego spadku udziału podania orzeczenia do wiadomości publicznej; w latach 1987—1988 wynosił on 27 — 31%, a w rok później zmalał do zaledwie 4,2%. Zważywszy wcześniejszą krytykę środowiska naukowego w przedmiocie nader szerokiego posługiwania się tą niebywale stygmatyzującą karą³¹, prowadzącego do „spowszechnienia i osłabienia ujemnej oceny związanej z jej orzekaniem”³², zmiana ta zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę. Potwierdza też ona celowość zawartej w projekcie k.w. propozycji wyeliminowania tej kary z katalogu reakcji przewidzianych dla sprawców wykroczeń.

Wreszcie nieznacznemu zmniejszeniu uległ udział przypadku rzeczy, który zresztą nigdy nie był szczególnie wysoki, gdyż u schyłku poprzedniego dziesięciolecia wynosił około 4,5%, a w 1990 r. spadł do 3,1%.

VIII. KARY WYMIERZANE W POSTĘPOWANIU PRZYSPIESZONYM I NAKAZOWYM

Tradycyjnie w ramach charakterystyki środków karnych stosowanych wobec sprawców wykroczeń uwzględniano okoliczność, czy zostały one orzeczone w postępowaniach szczególnych czyli przyspieszonym lub nakazowym, czy też w postępowaniu zwyczajnym. Wynikało to z faktu, iż ustawowe unormowanie trybu przyspieszonego pozwalało w przeszłości na traktowanie go przez praktykę jako swoistego instrumentu służącego do surowszego represjonowania sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim oraz prowadzących „pasożytniczy” tryb życia³³, czemu sprzyjał zwłaszcza rygor natychmiastowej wykonalności zapadłych w tym postępowaniu orzeczeń. Fakt ukarania w trybach szczególnych jest również istotny z tego względu, że prowadzi do nadmiernego przyspieszenia i uproszczenia postępowania oraz związanego z tym naruszenia wymogów zasady prawdy materialnej, co nie może nie wywierać negatywnego wpływu zarówno na merytoryczną trafność zastosowanego środka, jak i indywidualizację orzekania. Wreszcie bardzo istotne

²⁸ *Kontrowersje wokół tzw. progów nietrzeźwości w projektach kodyfikacji karnych*, „Palestra” 1994, nr 9-10, s. 45 i n.

²⁹ M. P a p a ł a: *Stanowisko Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji w sprawie oceny stanu nietrzeźwości*, w: *Alkohol. Zagadnienia toksykologiczne i prawne*, Kraków 1993, s. 44—45.

³⁰ J. M o s k a l e w i c z: *Czy zbliżamy się do dziewięciu litrów? Kwestia alkoholu w latach 1989—1990*, „Problemy Alkoholizmu” 1991, nr 1, s. 5—7; J. S i e r o s ł a w s k i, B. P r a j s n e r: *Informacja dotycząca skali problemów alkoholowych w Polsce w latach 90—tych*, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 1993 (maszynopis); J. M e l i b r u d a: *Polskie problemy alkoholowe*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego” 1994, nr 3, s. 27 i n.

³¹ Z. W i e r n i k o w s k i: *Kara „podania wyroku do publicznej wiadomości” w szczególny sposób*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 72 i n.; J. S z u m s k i: *Czy podawać wyrok do wiadomości publicznej*, „Wokanda” 1991, nr 3.

³² A. G u b i ń s k i: *Prawo...*, op. dt., s. 180; A. M a r e k: *Polskie...*, op. dt., s. 124.

³³ E. P a c h o l a r z: *Kara aresztu w orzecznictwie kolegiów (Analiza praktyki i wnioski)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1976, nr 4—5, s. 77; M. G a ł a j, D. S a ł a j c z y k, A. P a w ł o w s k a: *Kary aresztu w polityce orzecznictwa kolegiów. (Z badań nad osadzonymi w zakładach karnych)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 3, s. 66; M. O ł s z e w s k i: *O racjonalne stosowanie kary zastępczej*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 6, s. 53—54.

jest i to, że ustawowe uregulowanie odpowiedzialności w trybach szczególnych ogranicza szereg podstawowych gwarancji procesowych obwinionych³⁴.

W latach 1990—1994 udział spraw rozpoznanych w postępowaniu przyspieszonym zwiększył się wprawdzie trzykrotnie (z 0,5 do 1,4%), tym niemniej odsetki te były zdecydowanie niższe niż w końcu ubiegłego dziesięciolecia, kiedy to wahały się w granicach 7%. Tego rodzaju ukierunkowanie praktyki nie powinno budzić zaniepokojenia, pod warunkiem wszakże, iż zjawisko coraz częstszego orzekania w postępowaniu przyspieszonym ulegnie w przyszłości zahamowaniu.

Z podobną tendencją, tyle że bardziej nasiloną, mieliśmy do czynienia w przypadku stosowania grzywnien w postępowaniu nakazowym, ponieważ udział orzeczeń wydanych w tym trybie wzrósł około siedmiokrotnie, tj. z 1,9% w 1990 r. do 14,1% w 1994 r., a więc do poziomu dwukrotnie wyższego niż w latach 1987 i 1988 (6,0 —7,2%). Trzeba jednak pamiętać, że u schyłku ubiegłego dziesięciolecia odwoływanie się do orzekania nakazów było i tak względnie umiarkowane, gdyż ówczesne przepisy dotyczące ustawowego wymiaru grzywnien w tym trybie nie pozwalały na stosowanie ich w „odpowiednio” dolegliwej wysokości.

Z uwagi na niższe grzywny orzekane w postępowaniu nakazowym tendencją zaobserwowana w latach dziewięćdziesiątych oznacza złagodzenie polityki represyjnej. Może ona jednak wywoływać krytykę ze względu na wspomniane wcześniej ograniczenia gwarancji procesowych osób odpowiadających za wykroczenia oraz wysoce prawdopodobne naruszenia zasady indywidualizacji stosowania środków karnych wynikające z pośpiechu i uproszczeń proceduralnych.

Zgodnie z propozycją powołanego wcześniej projektu w przedmiocie zmiany granic grzywnien, nakaz karny miałby być orzekany w wymiarze od 50.000 do 650.000 starych zł. Abstrahując od faktu, iż górny próg nakazu wydaje się zbyt wysoki w stosunku do średniej płacy, możemy zauważyć, że byłby on nieznacznie wyższy od górnej granicy nakładanej w drodze mandatów, co wskazuje, iż projektodawcy optują za rozszerzeniem możliwości orzekania tych ostatnich.

Zważywszy, że postępowanie mandatowe ma w istocie charakter inkwizycyjny, a także biorąc pod uwagę, iż rozstrzygnięcie w nim ogranicza prawo do skorzystania z kontroli sądowej, za bardziej racjonalną uznać trzeba propozycję przewidzianą w projekcie k.p.w., która zmierza w odwrotnym kierunku. Autorzy jego przewidują bowiem możliwość orzekania nakazu w wymiarze nie przewyższającym jednej drugiej maksymalnej granicy grzywny, a nałożenie mandatu tylko do wysokości jednej dziesiątej wymienionej grzywny.

IX. KONTROLA SĄDOWA NAD ORZECZNICTWEM KOLEGIÓW

Dokonując charakterystyki środków karnych stosowanych wobec sprawców wykroczeń interesowano się zawsze kwestią w jakiej mierze orzecznictwo kolegiów było korygowane przez sądy, pomimo, że do 1989 r. kontroli sądowej podlegały jedynie kary aresztu zasadniczego i ograniczenia wolności. Obecnie, gdy do tego organu można zaskarżyć każde orzeczenie kolegium, wykorzystywane w niniejszej pracy materiały statystyczne dotyczą rozstrzygnięć prawomocnych, a więc skorygowanych już przez sądy. Trudno powstrzymać się w tym miejscu od gorzkiej uwagi, ponieważ dane statystyczne gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie zawierają żadnych informacji na ten temat. W sytuacji, gdy doktryna od przeszło ćwierćwiecza domagała się rozszerzenia kontroli sądowej i powiązania orzecznictwa

³⁴ Szerzej na ten temat por. zwłaszcza J. S k u p i ń s k i: *Kierunki doskonalenia...*, op. cit., s. 16—20.

kolegiów z judykaturą sądów, a postulaty te uwzględniła wspomniana już ustawa z 1990 r., brak jakichkolwiek danych w przedmiocie konsekwencji funkcjonowania tej zmiany w praktyce, musi jawić się jako swoista ironia losu.

Niżej podpisanemu udało się jedynie uzyskać dostęp do przeprowadzonej przez jeden z departamentów tego resortu analizy 60 akt spraw o wykroczenia rozpoznanych przez sądy rejonowe w różnych częściach kraju w 1991 r.³⁵. Z wyników tej analizy dowiadujemy się, że niemal we wszystkich badanych sprawach (58) orzeczono w kolegiach grzywnę, w jednej zaś odstąpiono od wymierzenia kary, a w jeszcze jednej zapadł werdykt uniewinniający. W następstwie kontroli instancyjnej dwa ostatnio wymienione rozstrzygnięcia zostały utrzymane w mocy, natomiast spośród 58 orzeczonych grzywien wymierzono tę karę w 51 sprawach, w 4 odstąpiono od ukarania i w 3 uniewinniono sprawcę.

Patrząc na efekty kontroli sądowej z punktu widzenia skarżącego można powiedzieć, że łącznie blisko co trzeci (31,7%) odniósł ewidentną korzyść bądź to w postaci złagodzenia grzywny (20%), bądź odstąpienia od wymierzenia kary (6,7%), albo na skutek uniewinnienia (5%). Zaostrzenie kary miało miejsce tylko w stosunku do 6,7% z nich (zawsze w drodze podwyższenia grzywny), zaś w przypadku pozostałych 61,7% sąd utrzymał w mocy orzeczenie kolegium. Jeżeli chodzi z kolei o sprawy, w których skarżący domagał się wyłącznie złagodzenia kary dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, to na ogólną liczbę 36 takich przypadków w 47% sąd obniżył jej wymiar, w 6% odstąpił od orzeczenia tej kary, a w 47% nie zmienił kwestionowanego rozstrzygnięcia.

Przedstawione dane nie pozostawiają zatem wątpliwości, że kontrola sądowa wpływa na liberalizację polityki karnej wobec sprawców wykroczeń. Nie potrafimy tylko odpowiedzieć na pytanie o zasięg tego wpływu w skali ogólnokrajowej nie dysponując informacjami jak wiele osób żąda rozpoznania sprawy przez sąd i jakie są decyzje tego organu. Wyniki powołanej analizy, z uwagi na dokonane niedawno zmiany w zakresie kontroli sądowej, nie są porównywalne z rezultatami wcześniejszych badań w tej materii, które odzwierciedlały przede wszystkim korygowanie praktyki stosowania przez kolegia kary aresztu. Tym niemniej warto przypomnieć, że badania takie przeprowadzone w latach 1986—1987 pozwoliły ustalić, iż 15,5—31% skarżących zostało uniewinnionych, a w pozostałych przypadkach 50,9—62% uzyskało złagodzenie kary aresztu lub ograniczenia wolności poprzez orzeczenie grzywny bądź nagany³⁶. Fakt, iż w okresie tym realizowano zdecydowanie punitywną politykę karania w oparciu o ustawodawstwo „majowe” można tłumaczyć, że w latach siedemdziesiątych osoby niezadowolone z rozstrzygnięć kolegiów w mniejszym stopniu korzystały z dobrodziejstwa ingerencji sądu. Wyniki bowiem ówczesnych badań wskazywały, że na skutek złożenia skargi uniewinniono „tylko” 6—10%, a wobec 30—35% orzeczono środek nie polegający na pozbawieniu wolności³⁷.

³⁵ J. Lewiński: *Analiza spraw o wykroczenia rozpoznawanych przez sądy rejonowe w wyniku żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego*, (maszynopis), Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Sądów i Notariatu, SR I 501/42/91.

³⁶ K. Kajka, J. Michalski: *Orzecznictwo sądów w sprawach o wykroczenia przekazanych na podstawie art 86 k.p.w. (Analiza praktyki i wnioski)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1986, nr 4, s. 33 i n.; J. Jakubowska-Hara: *Sądowa kontrola nad orzecznictwem kolegiów do spraw wykroczeń — problem wciąż aktualny*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 2, s. 77 i n.

³⁷ Z. Gostyński: *Postępowania sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1976, s. 192 i n.; D. Dobrzyńska: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia przekazanych sądom*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 1, s. 14 i n.; Z. Gardy: *Na drogę postępowania sądowego*, „Zagadnienia

IX. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując dotychczasowe wywody uprawniony wydaje się wniosek o generalnym złagodzeniu polityki karnej realizowanej wobec sprawców wykroczeń w latach dziewięćdziesiątych w porównaniu ze stosowaną w ubiegłych dziesięcioleciach. Liberalizacja ta wyrażała się głównie ograniczeniem zakresu ścigania, zmianami w strukturze orzekanych kar zasadniczych i dodatkowych polegającymi na rzadszym stosowaniu bardziej dolegliwych sposobów reakcji, obniżeniu wysokości grzywien (w tym również w postaci mandatów), a także rzadszym wymierzaniu kar w postępowaniu przyspieszonym. Jak jednak zaznaczano zmniejszenie represyjności nie zawsze zasługiwało na pozytywną ocenę np. w odniesieniu do będących pod wpływem alkoholu sprawców wykroczeń drogowych oraz — o co trudno mieć pretensje do stosujących prawo — w przypadku wysokości grzywien. Równocześnie dało się także zaobserwować relatywnie niewielkie, acz systematyczne, zaostrenie polityki karnej w latach 1990—1994 w efekcie częstszego orzekania aresztu zasadniczego i kary ograniczenia wolności. Umiarkowanie owego zaostrenia pozwala mieć nadzieję, iż w przyszłości nasilenie polityki represyjnej ustabilizuje się na racjonalnym poziomie i nie będzie, jak to miało miejsce po wejściu w życie obowiązującego kodeksu, ulegało ciągłemu pogłębianiu.

Zważywszy, że ta ostatnia tendencja nie zmienia generalnej konkluzji o wyraźnym obniżeniu się stopnia punitivności orzecznictwa w stosunku do obu poprzednich dziesięcioleci, należałoby zastanowić się nad jej głównymi przyczynami. Autorowi powyższych rozważań wydaje się, że istnieją trzy przyczyny takiego stanu rzeczy. Dwie pierwsze sprowadzają się do wyłączenia kolegów z resortu spraw wewnętrznych i związanego z tym pozbawienia szefa tego resortu prawa do wydawania wytycznych kształtujących politykę orzecznictwa, które niezmiennie zmierzały do jego zaostrenia. Tym samym uległa likwidacji paradoksalna sytuacja, jako że wspomniany minister sprawował również nadzór na MO, co pozwalało mu kształtować w „odpowiednich” kierunkach politykę ścigania. Nie trzeba bliżej uzasadniać, iż tego rodzaju odgórne sterowanie „małym wymiarem sprawiedliwości”, nie licząc innych nie znanych nam form nacisku na stosujących prawo, naruszało zasady swobodnej oceny oraz indywidualizacji wymiaru kary, a przede wszystkim godziło w niezawisłość orzekających. Oczywiście jest przeto, iż po transformacji ustroju politycznego naszego państwa, członkowie kolegów poczuli się znacznie bardziej niezawiśli, chociaż przepisy w tej materii nie zostały zmienione. Za trzecią z kolei przyczynę uznać trzeba wprowadzenie pełnej kontroli sądowej nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia, która również dawniej, nawet przy bardzo ograniczonym zakresie, wpływała na zmniejszenie jego punitivności.

Obserwujemy zatem ciekawe zjawisko, jako że pomimo braku zmian legislacyjnych w systemie kar polityka represyjna uległa złagodzeniu. Świadczy to, że respektując niezawisłość stosujących prawo i swobodę ich oceny można zliberalizować politykę orzecznictwa nawet w oparciu o punitivnie zorientowane przepisy, co naturalnie nie oznacza, że system ten nie wymaga poważnej ingerencji ustawodawcy. Z uwagi jednak na odległą perspektywę uchwalenia nowych kodeksów należałoby już teraz zastanowić się nad gruntowną nowelizacją obowiązującego prawa o wykroczeniach (w tym zwłaszcza ustalenia racjonalnego ustawowego wymiaru grzyw-

Wykroczeń” 1978, nr 4—5, s. 74 i n.; J. Jakubowska-Aleksandrow: *Kontrola sądowa nad orzecznictwem kolegów do spraw wykroczeń (w świetle badań aktowych)*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 3, s 147 i n.

ny) dokonaną w oparciu o rozwiązania projektów przygotowanych przez Komisję d/s Reformy Prawa Karnego, nie rezygnując bynajmniej z kontynuowania prac tej Komisji, które dzięki temu mogłyby toczyć się bez niepotrzebnego pośpiechu.

Uwagi niniejsze trzeba zakończyć smutną refleksją. Otóż drastyczne ograniczenie gromadzonych informacji statystycznych, znikoma liczba osób zajmujących się w Ministerstwie Sprawiedliwości problematyką wykroczeń oraz brak czasopisma poświęconego tym zagadnieniom zdają się wskazywać, iż orzecznictwo w sprawach o najdrobniejsze czyny karalne znalazło się na marginesie zainteresowań wszystkich zmieniających się włodarzy tego resortu. Zważywszy, że jurysdykcja w tych sprawach, już choćby ze względu na masowość popełniania wykroczeń, stanowi istotny fragment państwowego wymiaru sprawiedliwości, pozostaje tylko wyrazić nadzieję, iż przedstawiona sytuacja ulegnie rychłej poprawie, tym bardziej, że zależy to przede wszystkim od dobrej woli i nie wymaga większych nakładów finansowych.