

*Jerzy Szumski*

## GLÓWNE KIERUNKI POLITYKI KARNEJ REALIZOWANEJ PRZEZ KOLEGIA DO SPRAW WYKROCZEŃ W LATACH 1972—1989

### I. WSTĘP

Finalizowana w zmienionej sytuacji społeczno-politycznej reforma prawa o wykroczeniach oraz dokonane w 1990 r. zmiany ustrojowe wiążące kolegia z sądownictwem powszechnym<sup>1</sup> pozwalają zakładać, że wymieniony w tytule okres stanowi pewien zamknięty już etap w historii orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, będącego istotnym fragmentem realizowanej w naszym kraju polityki karnej.

Dlatego też warto obecnie przyjrzeć się bliżej głównym tendencjom orzecznictwa kolegiów i ich przeobrażeniom w całym wskazanym osiemnastoleciu obowiązywania k.w., pomimo że polityka karania w sprawach o wykroczenia była już w wybranych okresach czasu analizowana<sup>2</sup>.

W opracowaniu niniejszym skoncentrujemy się przede wszystkim na przedstawieniu struktury, dynamiki i intensywności środków karnych stosowanych przez kolegia. Przyjęcie powszechnie dziś akceptowanej definicji środków karnych jako wszelkich przewidzianych prawem reakcji mogących znaleźć zastosowanie w następstwie stwierdzenia winy sprawcy przesądza, iż przedmiotem dalszych uwag będą nie tylko sposoby oddziaływania określane przez kodeks mianem kar zasadniczych i dodatkowych. Należy też wyjaśnić, że uwzględniając rzeczywistą dolegliwość poszczególnych reakcji i spełnianą przez nie faktyczną rolę w praktyce orzecznictwa, nie zawsze będziemy się trzymać formalno-prawnego kształtu nadanego niektórym karom, traktując jako odrębne środki areszt zasadniczy i warunkowo zawieszony, grzywny orzeczone z zamianą na karę zastępczą i grzywny nie obwarowane groźbą takiej zamiany, a po części także poszczególne postaci kary ograniczenia wolności.

Trzeba jednak zaznaczyć, że rozważania poniższe nie obejmują wszelkich możliwych sposobów reagowania na sprawców wykroczeń. Ograniczenie się wyłącznie do środków orzekanych przez kolegia zostało zdeterminowane zakresem

<sup>1</sup> Ustawa z 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); ustawa z 6.IV.1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. nr 30, poz. 181).

<sup>2</sup> A. Gubiński: *O niektórych kierunkach orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń w latach 1972—1975*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 3, s. 71 i n.; idem: *Ewolucja stosowanych poprzez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 6, s. 24 i n.; J. Szumski: *Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń*, w: *Zagadnienia recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i REN* (pod red. J. Skupińskiego), Ossolineum 1984, s. 177 i Tl.; J. Szumski: *Kolegia ds. wykroczeń. Główne tendencje polityki karnej*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 1 i-X--

publikowanych materiałów statystycznych<sup>3</sup>, którym daleko do kompletności. Z powodu braku informacji pominięte zostaną różne mniej lub bardziej sformalizowane formy reakcji, których stosowanie jest wyrazem obowiązywania zasady celowości ścigania (np. upomnienie, zwrócenie uwagi, środki dyscyplinarne), jak również nie zostaną omówione grzywny orzekane przez organy uprawnione do ich wymierzania w postępowaniu mandatowym<sup>4</sup>.

Ze zrozumiałych względów w ramach charakterystyki stosowania przez kolegia środków karnych uwzględnione zostaną najważniejsze zmiany legislacyjne przeprowadzone po wejściu w życie kodeksu, wydane w tym okresie przez szefa resortu spraw wewnętrznych wytyczne polityki orzecznictwa, a także — w miarę dostępności informacji — inne czynniki mające wpływ na przeobrażenie polityki karnej realizowanej wobec sprawców wykroczeń.

## II. ORZEKANIE KAR ZASADNICZYCH

Zaczynając analizę od najsurowszego środka możemy zauważyć, że w pierwszej dekadzie obowiązywania kodyfikacji udział aresztu po przejściowym wzroście w latach 1975—1977 ustabilizował się na mniej więcej zbliżonym poziomie około 1,4—1,5%, co w liczbach bezwzględnych oznaczało średnio rocznie około 9000—10000 ukaranych pozbawieniem wolności (tab. 1). Zważywszy, że założeniem ustawodawcy było zmniejszenie zakresu stosowania tej kary, kodeks podkreślał jej wyjątkowy charakter, a wytyczne z 1973 roku<sup>5</sup> nakazywały ograniczenie jej orzekania do „niezbędnego minimum”, nie należy dziwić się, iż stabilizacja aresztu w strukturze orzekanych środków, a zwłaszcza fakt, że udział ten był wyższy aniżeli w okresie przed wejściem w życie kodeksu<sup>6</sup>, wywoływały uzasadnione uwagi krytyczne w doktrynie<sup>7</sup>.

W następnej dekadzie zarysowała się pozytywna tendencja rzadszego odwoływania się do tej kary. Udział jej wynoszący w 1981 roku 1,1% zmalał w latach 1984—1987 do około 0,6—0,5% a w ostatnich dwóch latach analizowanego okresu do zaledwie 0,2—0,1%.

<sup>3</sup> Wykorzystane w pracy informacje pochodzą z periodycznego wydawnictwa MSW, *Analiza statystyczna przebiegu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z lat 1972—1989*.

<sup>4</sup> Na temat wymiaru mandatów w latach siedemdziesiątych por. J. Jakubowska-Hara: *Karanie wykroczeń w postępowaniu mandatowym*, w: *Polityka karna w Polsce*, t. 1, 1970—1980, (pod red. J. Skubieńskiego), Ossolineum 1989, s. 283 i n.

<sup>5</sup> *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z 26.VI.1973 co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1973, nr 4—5 (powoływane dalej jako „wytyczne z 1973 roku”).

<sup>6</sup> W latach 1968—1970 odsetek aresztów bezwzględnych wśród ogółu orzeczonych środków wynosił kolejno 1,1%, 0,9% i 0,8%. Wymienione odsetki obliczono (w sposób identyczny jak w tab. 1) na podstawie danych liczbowych zawartych w pracach E. Pacholarz: *Analiza orzecznictwa K—A za rok 1968*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2, s. 50 i n.; *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1970, nr 3, s. 5 i n.; *Orzecznictwo karno-administracyjne*. „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1971, nr 2, s. 24 i n.

<sup>7</sup> Por. prace wymienione w przyp. 2, a także J. Szumski: *Przekwalifikowanie przestępców w wykroczenia (konsekwencje w sferze polityki karnej)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5, s. 104—105; idem: *Obszary nadmiernej represji. Areszt za wykroczenie*, „Gazeta Prawnicza” 1981, nr 5; J. Skupiński: *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4, s. 10; J. Jakubowska-Hara: *Problem stosowania kary aresztu wobec sprawców wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 1, s. 80 i n.; A. Marek: *Główne tendencje polityki kryminalnej na formu ONZ a reforma polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 1, s. 91 i n.; idem: *Kierunki postulowanych zmian prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 2, s. 22—23 oraz powołane w tych pracach piśmiennictwo.

Tablica 1. Struktura środków karnych orzeczonych przez kolegia

Rok	Środki ogółem = 100,0	Areszt		Areszt w zawieszeniu		K.O.W.		Grzywna		Grzywna z zamianą**		Grzywna bez zamiany**		Nagana		Odstąpienie od ukarania	
		lb	%	lb	%	lb	%	lb	%	lb	%	lb	%	lb	%	lb	%
72	592 454	8 353	1,4	1 781	0,3	6 700	1,1	543 137	91,7	52 143	8,8	490 994	82,9	13 700	2,3	18 783	3,2
73	661 493	9 617	1,4	2 511	0,4	12 140	1,8	603 967	91,2	70 478	10,6	533 489	80,6	13 478	2,0	19 730	3,0
74*	544 991	7417	1,4	3 320	0,6	14 720	2,7	491 230	90,3	64 700	11,8	426 530	78,5	10 814	2,0	17 490	3,2
75	586 663	10 572	1,8	3 656	0,6	16 608	2,8	527 705	89,9	79 543	13,5	448 162	76,4	11 541	2,0	16 581	2,8
76	639 772	13 295	2,1	3 260	0,5	19 870	3,1	573 170	89,6	112 391	17,6	460 779	72,0	13 369	2,1	16 868	2,6
77*	562 187	9 247	1,6	2 100	0,4	24 268	4,3	503 656	89,4	114 898	20,4	388 758	69,0	9 987	1,8	13 929	2,5
78	666 839	9 292	1,4	2 639	0,4	32 389	4,8	592 938	88,9	124 557	18,7	468 381	70,2	12 194	1,8	17 387	2,6
79	650 232	9 804	1,5	2 290	0,3	32 881	5,0	576 458	88,6	129 067	19,8	447 391	68,8	12 134	1,9	16 665	2,6
80	660 095	9 273	1,4	2 283	0,3	33 877	5,1	586 783	88,9	122 836	18,6	463 947	70,3	12 520	1,9	15 359	2,3
81	440 396	4 959	1,1	1 181	0,3	18 044	4,1	392 947	89,2	76 873	17,4	317 074	72,0	10 099	2,3	13 166	3,0
82	675 025	8 397	1,2	1 766	0,3	14 266	2,1	624 451	92,5	159 748	23,7	464 703	68,8	9 708	1,4	16 437	2,5
83*	485 367	3 314	0,7	1 505	0,3	18 544	3,8	440 318	90,7	85 936	17,7	354 382	73,0	8 252	1,7	13 571	2,8
84*	451 158	2 692	0,6	1 234	0,3	19 212	4,3	404 714	91,1	88 338	19,9	316 376	71,2	7 103	1,6	9 440	2,1
85	578 682	3 668	0,6	1 602	0,3	28 815	5,0	524 715	90,7	b.d	b.d	b.d	b.d	8 969	1,5	10 913	1,9
86*	612 474	3 322	0,5	1 756	0,3	29 365	4,8	553 847	90,4	b.d	b.d	b.d	b.d	11 502	1,9	12 681	2,1
87	609 759	3 173	0,5	1 085	0,2	34 619	5,7	549 826	90,2	b.d	b.d	b.d	b.d	10 038	1,6	11 018	1,2
88	564 535	1 350	0,2	569	0,1	25 500	4,5	517 828	91,7	b.d	b.d	b.d	b.d	9 377	1,7	9 905	1,7
89*	362 903	223	0,1	111	0,0	8 503	2,3	342 312	94,3	b.d	b.d	b.d	b.d	5 226	1,4	6 528	1,8

\* lata amnestyjne

\*\* odsetek liczby od ogółu środków

Może wydawać się zaskakujące, że poprawa nastąpiła w końcu pierwszej połowy lat osiemdziesiątych, a więc w okresie po powołaniu Komitetu Rady Ministrów ds. Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego. Komitet ten stawiał sobie bowiem za cel dyscyplinowanie społeczeństwa — zwłaszcza opozycji politycznej — poprzez wzmoczone represjonowanie wszelkich zachowań karalnych. Stąd też wprowadzone w tym czasie zmiany legislacyjne w sferze szeroko rozumianego prawa karnego spotkały się z krytycznymi ocenami w piśmiennictwie naukowym i publicystyce<sup>8</sup>. Zwiastunem realizacji nowej koncepcji polityki kryminalnej na gruncie prawa wykroczeń były wybitnie punitywnie zorientowane wytyczne wydane w 1984 r.<sup>9</sup>, które nie nakazywały już ograniczenia orzekania kary aresztu. Dlatego też należy odnotować, iż sygnalizowana wyżej poprawa nie oznaczała bynajmniej liberalizacji polityki karania, gdyż nie dotyczyła stosowania innych form pozbawienia wolności wobec sprawców najdrobniejszych czynów karalnych, ponieważ — jak się dalej przekonamy — funkcję aresztu zasadniczego zaczął przejmować areszt zastępczy.

Kara aresztu orzekana z warunkowym zawieszeniem przez cały okres obowiązywania kodyfikacji nie odgrywała niemal żadnej roli, gdyż udział jej wynoszący w latach siedemdziesiątych 0,5—0,6% zmalał w następnym dziesięcioleciu do 0,2—0,1%. Wbrew oczekiwaniom ustawodawcy posługiwanie się w praktyce tym środkiem, tak jak poprzednio, w ogóle nie wpływało na rozmiary stosowania aresztu bezwzględnego, co zdaje się potwierdzać wypływający z badań wnioski, iż orzekający w kolegiach nie traktowali warunkowego skazania jako alternatywy pozbawienia wolności, ale jako samoistny środek karny, nierzadko łagodniej od większości kar zasadniczych, a zbliżony do odstąpienia od ukarania<sup>10</sup>. Być może sprawiło to, że zapatrywania resortu kształtującego politykę karną w sprawach o wykroczenia na celowość uciekania się do orzekania warunkowego skazania uległy z czasem diametralnej zmianie. O ile bowiem wytyczne z 1973 roku zalecały kolegiom „rozważenie każdorazowo możliwości warunkowego zawieszenia zasadniczej kary aresztu”, to wspomniane wytyczne z 1984 roku — jak je wówczas interpretowano — „wręcz zmierzały do ograniczenia stosowania zawieszek”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Por. zwłaszcza J. Szumski: *Zmiany w prawie wykroczeń i ich wpływ na politykę kryminalną*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 7, s. 44 i n.; A. Ratajczak: *Uwagi o ustawie o szczególnej odpowiedzialności karnej z 10.V. 1985 r.*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 8, s. 32 i n.; S. Podemski: *Sędziowie i kary*, „Polityka” 1987, nr 7; A. Murzynowski: *Co dobre zostawić*, „Prawo i Życie” 1987, nr 10; I. Andrejew: *Koszty nie do uzasadnienia*, „Prawo i Życie” 1987, nr 16; J. Wojciechowski: *Ustawa „epizodyczna” w praktyce sędziowskiej*, „Gazeta Prawnicza” 1987, nr 10; Z. Radzikowska: *Wątpliwości na tle ustawy o zmianie niektórych przepisów prawa o wykroczeniach*, „Palestra” 1987, nr 12, s. 76 i n.; E. Bieńkowska, J. Skupiński: *Ustawy karne z 10 maja 1985 r. w praktyce. Na przykładzie orzecznictwa sądów rejonowych*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 2, s. 72 i n.; J. Jasiński: *Tendencje polityki karnej w latach osiemdziesiątych (na przykładzie 1982 i 1986 r.)*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 27 i n.

<sup>9</sup> Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z 15.XI.1984 roku co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 6, s. 1—5 (powoływane dalej jako „wytyczne z 1984 r”).

<sup>10</sup> E. Pacholiarz: *Ukarani karą aresztu z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (uwagi na tle analizy orzecznictwa)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1975, nr 2, s. 60—63; H. Nowaczyk, W. Czyżykowski: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu w praktyce kolegiów (Analiza orzecznictwa i wnioski)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 1, s. 60—63; A. Gubiński: *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1978, s. 211; J. Szumski: *Polityka karna wobec sprawców drobnych kradzieży (w świetle badań aktowych w Warszawie)*, Ossolineum 1976, s. 127.

<sup>11</sup> J. Lewiński: *Wdrażanie w życie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 1, s. 10.

Kolejny środek, karę ograniczenia wolności wprowadzono do kodeksu w celu m.in. „dalszego zastępowania kary aresztu”<sup>12</sup>. Deklaracji tej towarzyszył jednak swoisty paradoks legislacyjny, gdyż ów nowy środek figurował w sankcjach zdecydowanie rzadziej aniżeli areszt, a stąd potencjalny zakres jego stosowania był bardziej ograniczony niż środka, który miał zastępować<sup>13</sup>.

W latach siedemdziesiątych udział kary ograniczenia wolności wśród ogółu orzekanych środków systematycznie wzrastając uległ blisko pięciokrotnemu powiększeniu w stosunku do pierwszego roku obowiązywania kodyfikacji. W następnym okresie udział omawianej kary po przejściowym spadku w latach 1982—1984, ponownie wzrósł i kształtował się aż do 1987 r. na poziomie zbliżonym do tego z końca lat siedemdziesiątych (5,5—5,7%). W 1989 r. zmalał jednak do 2,3% pomimo dokonanych rok wcześniej „kosmetycznych” raczej modyfikacji w kształcie prawnym kary ograniczenia wolności<sup>14</sup>, mających na celu zwiększenie roli tego środka w praktyce orzecznictwa.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż wskazane zmiany w częstości stosowania omawianej kary nie miały jednak wpływu na rozmiary orzekania aresztu, którego udział w latach 1983—1987 był względnie ustabilizowany na poziomie 0,7—0,5%, a gdy zmalał w ostatnich dwóch latach analizowanego okresu (do 0,2—0,1) zmniejszył się również udział ograniczenia wolności.

Możemy także generalnie zauważyć, że w całym omawianym osiemnastoletnim okresie obowiązywania kodeksu, wzrostowi częstości orzekania ograniczenia wolności towarzyszyło coraz rzadsze stosowanie grzywien orzekanych bez zamiany na karę zastępczą, podczas gdy udział aresztu pozostawał najczęściej na niezmiennym poziomie, albo malał w minimalnym stopniu. Zważywszy, że stosowanie ograniczenia wolności nie prowadziło do zastępowania kary najsurowszej, lecz głównie grzywny nie obwarowanej karą zastępczą, dochodzimy do wniosku, iż nowy środek mający w intencji ustawodawcy wpływać na łagodzenie odpowiedzialności okazał się w praktyce instrumentem służącym zaostrzeniu represji.

Jak wiadomo omawiana kara może być orzekana w trzech diametralnie różnych postaciach, będących w istocie odrębnymi środkami karnymi o zróżnicowanej dolegliwości. Są to: nieodpłatna dozorowana praca na cele publiczne (art. 21 § 1 k.w.) potrącenie z wynagrodzenia za pracę wykonywaną w dotychczasowym miejscu zatrudnienia (art. 21 § 2 k.w.) oraz — w stosunku do osób nie zatrudnionych — skierowanie do pracy w Społecznym Zakładzie również z potrąceniem wynagrodzenia (art. 21 § 3 k.w.). Z brzmienia ustawy można wnosić, że podstawową postacią ma być nieodpłatna dozorowana praca, która w latach siedemdziesiątych zdecydowanie dominowała wśród ogółu orzeczonych kar ograniczenia wolności. Tymczasem w następnym dziesięcioleciu obserwujemy wyraźne zmiany w strukturze orzekania poszczególnych postaci omawianej kary, które wyrażały się zwłaszcza w znacznie częstszym stosowaniu postaci polegającej na skierowaniu do pracy. I tak o ile w latach 1981—1982, podobnie jak w latach siedemdziesiątych, zdecydowanie dominowało zobowiązanie do wykonywania nieodpłatnej dozorowanej pracy (około 60% ogółu kar ograniczenia wolności), na drugim zaś miejscu plasowało się potrącenie z wynagrodzenia (32—35%), a na ostatnim — skierowanie do pracy (5—6%), to w następnych latach omawianego okresu na

<sup>12</sup> *Prawo o wykroczeniach (projekt)*, Warszawa 1970, 5. 107.

<sup>13</sup> J. S z u m s k i: *Środki karne...*, op.cit., s. 183.

<sup>14</sup> Ustawa z 17.VII.1988 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 20, poz. 135.).

pierwsze miejsce wysunęło się potrącenie z wynagrodzenia (około 52—42%), natomiast udział skierowania do pracy zwiększył się blisko czterokrotnie (22—21%), zaś odsetek nieodpłatnej dozorowanej pracy zmalał o prawie połowę (31—37%).

Można zatem powiedzieć, że w miarę upływu czasu orzekający w kolegiach coraz częściej dostrzegali potrzebę wymierzenia tej kary w postaci skierowania do pracy osoby nie zatrudnionej, która jako najbardziej ograniczająca prawa podmiotowe ukaranego wydaje się być najdolegliwsza co również nie mogło pozostać bez wpływu na ocenę stopnia represyjności orzecznictwa w sprawach o wyroczenia.

Przechodząc do następnego sposobu reakcji tj. grzywny, przypomnijmy, iż reprezentujemy pogląd, iż w świetle regulacji prawnej przyjętej w kodeksie karna ta nie ma jednolitego charakteru. Wydaje się bowiem, że grzywna orzeczona z zamianą na karę zastępczą z uwagi na towarzyszącą jej groźbę pozbawienia wolności winna być traktowana jako odrębny rodzajowo środek karny od grzywny „zwykłej”, a więc nie połączonej z takową groźbą, która w żadnym wypadku nie może prowadzić do uwięzienia<sup>15</sup>. Za stanowiskiem takim przemawia nie tylko różnica w rzeczywistej dolegliwości zawartej w obu postaciach grzywny, lecz również ustalona w badaniach aktowych tendencja do traktowania aresztu zastępczego jako środka mającego służyć dodatkowemu zaostreniu represji w sytuacji, gdy nie zachodzą wątpliwości co do realnych możliwości wyegzekwowania grzywny<sup>16</sup>.

Godzi się na wstępie przypomnieć, że w momencie wejścia w życie k.w. uprawniono kolegia do zastosowania kary zastępczej w razie wymierzenia grzywny w kwocie powyżej 1000 zł w sytuacji grożącej rzeczywistym niebezpieczeństwem, iż orzeczona kara nie będzie mogła być wykonana. Wskazane rozwiązanie pozwalało na interpretację, iż kodeks przewiduje karę zastępczą jako instytucję i taki też pogląd reprezentowała doktryna<sup>17</sup>, oraz wytyczne z 1973 r. Praktyka jednakże od początku nie respektowała tego stanowiska. Jeżeli bowiem policzymy odsetek grzywien z zamianą na areszt od ogółu orzeczonych środków (tab. 1)) okaże się, że udział ich po dwukrotnym wzroście w drugiej połowie lat siedemdziesiątych ustabilizował się na poziomie zbliżonym do 20%.

Uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że na ów wzrost musiała mieć również wpływ przeprowadzona w 1975 roku zmiana prawa stwarzająca możliwość orzekania kary zastępczej w postępowaniu nakazowym<sup>18</sup>, z której — jak wynikało z badań<sup>19</sup> — kolegia nierzadko korzystały. Należy też przy okazji zauważyć, że niezależnie od negatywnych konsekwencji w sferze polityki karnej wspomniana nowelizacja wydatnie ograniczyła prawa procesowe sprawcy wykroczenia, gdyż pozwalała na orzeczenie aresztu zastępczego jednoosobowo, pod nieobecność ob-

<sup>15</sup> J. S z u m s k i: *Środki karne ...*, op.cit., s. 178.

<sup>16</sup> W. S z c z e p a ń s k i: *Orzekając karę aresztu*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4—5, s. 99—104; idem: *Orzekając zastępczą karę aresztu*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 3, s. 62 i n.; W. D a n i l u k: *Zastępcza kara aresztu (Analiza praktyki i wniosk)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 4—5, s. 31 i n.

<sup>17</sup> A. G u b i ń s k i: *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1973, s. 183; A. M a r e k: *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1981, s. 114.

<sup>18</sup> Ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz zmianie ustawy o radach narodowych (DzJJ. nr 16, poz. 91) podwyższyła górną granicę grzywny orzekanej w postępowaniu nakazowym do 1500 zł.

<sup>19</sup> A. Z o o l, A. Ł o p u s z y ń s k a: *Kolegia i areszt*, „Gazeta Prawnicza” 1981, nr 7—8.

winionego, który pozbawiony był nawet możliwości złożenia jakichkolwiek wyjaśnień<sup>20</sup>.

W tym stanie rzeczy wskazany fakt, iż karę zastępczą orzekano wobec niemal co piątego odpowiadającego przed kolegium możemy uznać za wystarczający dowód, że stosujący prawo nie traktowali grzywny z zamianą na areszt jako środka wyjątkowego, lecz nadużywali tej instytucji, co wzbudzało słuszną krytykę niektórych przedstawicieli doktryny<sup>21</sup>.

Tymczasem pod wpływem wspomnianych wcześniej tendencji represyjnych u schyłku pierwszej połowy ubiegłej dekady zapatrywania kierownictwa resortu spraw wewnętrznych na celowość stosowania groźby w postaci aresztu zastępczego uległy diametralnej zmianie. W pochodzących z 1984 roku wytycznych nie tylko nie wspomniano już o konieczności ograniczenia stosowania tego środka, lecz wręcz stwierdzono, że „orzekając grzywnę z zamianą na karę zastępczą należy przyjmować taki równoważnik, aby odbycie aresztu było dla ukaranego nieopłacalne. Sformułowanie to, zawierające wykładnię *contra legem*, stanowiło swego rodzaju zachętę do szerszego posługiwania się karą zastępczą w celu wyegzekwowania grzywny za wszelką cenę, co niezależnie od dążenia do zaostrenia represji, było również wyrazem tendencji do fiskalizacji orzecznictwa, o której będzie mowa dalej. W związku z powyższym nie było zapewne dziełem przypadku, że właśnie od 1984 roku zaprzestano publikowania informacji o liczbie orzeczonych grzywien obwarowanych karą zastępczą, jak również i to, że zaczął się wówczas wyraźnie zmniejszać udział aresztu zasadniczego w strukturze orzeczonych środków.

Następnie w 1985 roku wprowadzono po raz pierwszy w naszym ustawodawstwie dotyczącym wykroczeń obligatoryjność orzekania kary zastępczej w przypadku wymierzenia grzywny w kwocie powyżej 10.000 zł<sup>22</sup>, która to zmiana spotkała się z zasadniczą krytyką części środowiska naukowego<sup>23</sup>. Być może sprawiło to, iż ustawą z 24.X.1986 roku przywrócono ponownie fakultatywność orzekania kary zastępczej<sup>24</sup>, jednakże z brzmienia znowelizowanego wówczas przepisu art. 25 k.w. nie wynikał już bynajmniej wyjątkowy charakter analizowanej instytucji<sup>25</sup>.

Potwierdzeniu dążności do nasilenia represyjności może dodatkowo służyć okoliczność, że nowe zapatrywania wyrażone w wytycznych dotyczących orzekania kary zastępczej oraz przeprowadzenie wspomnianych zmian legislacyjnych w tej mierze nie były bynajmniej reakcją na malejącą popularność analizowanego środka w praktyce. Udział grzywien z zamianą na karę zastępczą wzrósł bowiem w latach 1980—1984 z 18,6% do 19,9% (nie licząc 1982 roku, kiedy to wynosił 23,7%), a więc utrzymywał się na poziomie zbliżonym do osiągniętego w drugiej połowie poprzedniego dziesięciolecia.

<sup>20</sup> Por. krytykę J. Skupięńskiego o: *Kierunki doskonalenia...*, op.cit., s. 16—17.

<sup>21</sup> Por. prace wymienione w przyp. 2 i 6 oraz Z. Gostyński: *O potrzebie nowelizacji przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 51 i n.

<sup>22</sup> Ustawa z 10 V 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 23, poz. 100).

<sup>23</sup> J. Szumski: *Zmiany w prawie...*, op.cit., s. 51; A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1987, s. 110.

<sup>24</sup> Ustawa z 24 X 1986 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 27, poz. 193).

<sup>25</sup> J. Szumski: *O potrzebie nowego uregulowania instytucji kary zastępczej za nie wykonaną grzywnę w prawic wykroczeń*, „Palestra” 1988, nr 4, s. 44.

Zaprzestanie publikowania danych statystycznych nie pozwala odpowiedzieć na pytanie jak przebiegała dalej dynamika stosowania tego środka, chociaż nie może ulegać wątpliwości, że przynajmniej w latach 1985—1986 udział jego musiał wydatnie wzrosnąć, gdyż niemal w całym tym dwuleciu orzekanie kary zastępczej było obligatoryjne. Tym niemniej wcześniej zgromadzone informacje pozwalają na pewne interesujące spostrzeżenia dodatkowo potwierdzające celowość odrębnego traktowania tego środka. Mianowicie w latach siedemdziesiątych gwałtowny wzrost częstości orzekania grzywien z zamianą na areszt nastąpił w wyniku ograniczenia stosowania grzywien nie połączonych z groźbą pozbawienia wolności, kosztem których — jak pamiętamy — wzrastał również udział kary ograniczenia wolności. Natomiast w pierwszej połowie następnego dziesięciolecia sytuacja uległa istotnej zmianie, gdyż w latach 1980—1984 udział grzywien z zamianą wzrósł o 1,3%, a równocześnie zwiększyły się udziały zarówno aresztu jak i ograniczenia wolności (po 0,8% każdego z nich). Okoliczność ta pozwala wnosić, że środkiem w najszerszym zakresie zastępującym malejący w latach osiemdziesiątych udział aresztu była właśnie grzywna orzekana z zamianą na karę zastępczą, która w praktyce przyjęła po części rolę pierwszego z wymienionych środków. Trzeba jednak podkreślić, iż była to tylko pozorna liberalizacja polityki karnej, gdyż — jak się dalej przekonamy — wymierzane areszty zastępcze bardzo często kończyły się faktycznym pozbawieniem wolności, nie objętym niestety kontrolą sądową. Z kolei fakt, iż w analizowanym okresie malał również udział kary ograniczenia wolności zdaje się wskazywać, że także i ten środek zaczął być w jakiejś części zastępowany przez grzywnę obwarowaną groźbą pozbawienia wolności, którą orzekający musieli postrzegać jako najsurowszy środek nie izolacyjny.

W świetle dotychczasowych uwag dynamika orzekania grzywny bez zamiany na karę zastępczą nie wymaga już szczegółowego komentowania. Przypomnijmy jedynie najogólniej, że gwałtowny spadek jej udziału w drugiej połowie lat siedemdziesiątych wiązał się przede wszystkim ze wzrostem częstości orzekania grzywny z zamianą na areszt, a po części także kary ograniczenia wolności, czyli środków bardziej dolegliwych. Podobnie późniejsze, nieznaczne zresztą, wahania wielkości udziału grzywny nie obwarowanej karą zastępczą były zawsze uzależnione od zmian w zakresie stosowania dwóch wyżej wymienionych środków.

Co się tyczy z kolei reakcji najłagodniejszych z mianowicie nagany i odstąpienia od wymierzenia kary, to pomimo szerokich ustawowych możliwości ich stosowania oraz zawartych w wytycznych zaleceń dotyczących kierowania się w orzecznictwie zasadą „rozwarstwienia wykroczeń”, częstość orzekania tych środków nie tylko utrzymywała się niezmiennie na bardzo niskim poziomie, ale wręcz stopniowo malała, co wskazywało, że nie zastępowały one grzywien bez zamiany na areszt.

W latach siedemdziesiątych udział nagany wykazywał nieznaczny, acz systematyczny spadek (z 2,3% do 1,9%), malejąc dalej w następnym dziesięcioleciu do zaledwie 1,4%. Charakterystyczne jest przy tym, że przez cały okres obowiązywania kodeksu nagana nie była bynajmniej stosowana częściej niż przed kodyfikacją prawa o wykroczeniach (kiedy to udział jej wahał się w granicach 1,7—1,5%)<sup>26</sup>, jakkolwiek ta ostatnia nadała jej rangę kary zasadniczej, gdyż przedtem można było stosować naganę tylko w ramach nadzwyczajnego złagodzenia kary.

<sup>26</sup> Odsetki obliczono na podstawie danych liczbowych zawartych pracach E. Pacholarz wymienionych w przyp. 6.



Z identyczną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary, którego udział systematycznie malał spadając w efekcie z 3,3% w 1972 roku, do 1,8% w 1989 roku, zaś również do tego środka odwoływano się rzadziej niż w okresie poprzedzającym wejście w życie kodeksu (w latach 1968—1971 jego udział wzrósł z 2,3% do 4,2%)<sup>27</sup>.

Ponieważ zakresy stosowania obu omawianych środków malały systematycznie dowodzi to, że nie stanowiły one wobec siebie alternatywy, ale były po prostu wypierane przez środki surowsze.

Dane powyższe odzwierciedlają więc dążność orzekających w kolegiach do stosowania tradycyjnych, bardziej dolegliwych środków, stanowiąc kolejny wyraz represyjnego ukierunkowania polityki karnej, chociaż trudno uwierzyć, aby spośród odpowiadających za najdrobniejsze czyny karalne tak mało było sprawców przypadkowych, którym wystarczyłoby tylko potępienie moralne zawarte w naganie i odstąpieniu od wymierzenia kary.

### III. ORZEKANIE KAR DODATKOWYCH

Znacznie większą uwagę niż w dotychczasowych opracowaniach należy poświęcić środkom określonym mianem kar dodatkowych, zarówno ze względu na zawarty w nich stopień dolegliwości, jak i fakt, że w orzecznictwie kolegiów są one stosowane kilkadziesiąt razy częściej niż w orzecznictwie sądów.

Zgodnie z art. 28 § 2 k.w. kary dodatkowe, oprócz podania orzeczenia do wiadomości publicznej w szczególny sposób, mogą być orzekane jeżeli figurują w sankcji konkretnego przepisu. Ponieważ materiały statystyczne MSW z bardzo nielicznymi wyjątkami nie zawierają informacji dotyczących wymiaru kar za poszczególne typy wykroczeń, omawiając strukturę i dynamikę kar dodatkowych zmuszeni będziemy opierać się przede wszystkim na liczbach bezwzględnych (tab. 2). Wskazane materiały statystyczne nie informują nas również jak często wykorzystywana jest w praktyce stworzona przez kodeks możliwość ograniczenia się wyłącznie do orzeczenia kary dodatkowej. Zważywszy jednak, że uprawnienie to mieści się w instytucji odstąpienia od wymierzenia kary (pozwalającej albo na całkowite zrezygnowanie z ukarania albo z orzeczenia kary zasadniczej), można wnosić na podstawie wcześniej powołanych danych dotyczących nader rzadkiego stosowania w praktyce tej instytucji, iż w najlepszym razie z możliwości poprzestania na wymierzeniu tylko kary dodatkowej orzekający w kolegiach korzystają w minimalnym zakresie. Bardziej prawdopodobna wydaje się raczej ewentualność, iż nie stosowano jej w ogóle, gdyż nieliczne badania aktowe wskazują, że w praktyce odstąpienie od wymierzenia kary polega na całkowitym rezygnowaniu z ukarania połączonym z zastosowaniem środków oddziaływania społecznego<sup>28</sup>.

Co się tyczy struktury stosowanych kar dodatkowych, to w świetle zgromadzonych w tab. 2 danych zauważamy, że w całym analizowanym okresie przeszło 90% z nich stanowiły łącznie kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i podanie orzeczenia do wiadomości publicznej, przy czym pierwsza z wymienionych kar, niewątpliwie najbardziej dolegliwa, wymierzana była najczęściej.

<sup>27</sup> Odsetki obliczono na podstawie danych liczbowych zawartych w pracach E. Pacholarz wymienionych w przyp. 6.

<sup>28</sup> *Odstąpiono od wymierzenia kar (Art. 39 k.w. w praktyce kolegiów)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1973, nr 1, s. 9—11.

Tablica 2. Kary dodatkowe orzeczone przez kolegia

Rok	Ogółem		Zakaz prowadzenia pojazdów		Podanie orzeczenia do wiadomości publicznej		Przypadek rzeczy	
72	56 691	100,0	26 156	100,0	32 260	100,0	1 275	100,0
73	71 026	125,3	34 874	133,3	34 324	106,4	1 828	143,4
74	64 011	112,9	32 136	122,9	31 298	97,0	577	45,3
76	84 901	149,8	45 630	174,4	36 906	114,4	1 997	156,6
77	97 480	171,9	51 943	198,6	43 440	134,7	2 097	164,5
78	130 533	230,3	71 811	274,5	56 451	175,0	2 271	178,1
79	149 147	263,1	80 530	307,9	66 621	206,5	1 996	156,5
80	162 346	286,4	89 339	341,6	71 323	221,1	1 684	132,1
81	109 645	193,4	65 784	251,5	41 922	130,0	1 939	152,1
82	129 352	228,2	75 551	288,8	51 582	159,9	2 219	174,0
83	136 739	241,2	87 657	335,1	45 193	140,1	3 889	305,0
84	127 757	225,4	71 842	274,7	51 236	158,8	4 679	367,0
85	203 023	358,1	113 727	434,8	79 785	247,3	9 511	746,0
86	247 687	436,9	156 677	599,0	79 874	247,6	11 135	873,3
87	241 965	426,8	155 540	594,7	75 783	234,9	10 642	834,7
88	230 986	407,4	160 205	612,5	61 387	190,3	9 394	736,8
89	164 302	289,8	127 981	489,3	29 354	91,0	6 967	546,9

W latach siedemdziesiątych miał miejsce przeszło dwu i półkrotny wzrost ogółu orzeczonych kar dodatkowych. Najbardziej, bo ponad trzykrotnie wzrosła w tym okresie liczba kar zakazu prowadzenia pojazdów, dwukrotnie — podania orzeczenia do wiadomości publicznej, zaś liczba kar przypadku rzeczy zwiększyła się „tylko” o połowę.

Zbliżony okres dynamiki kary zakazu prowadzenia pojazdów uzyskamy relacjonując ich liczbę do ogółu ukaranych za wykroczenia komunikacyjne. Okazuje się wówczas, że o ile na początku lat siedemdziesiątych stosowano zakaz wobec około co dziesiątego sprawcy naruszenia przepisów drogowych, to u schyłku owego dziesięciolecia karę tę wymierzano już przeszło co szóstemu. Znamienne jest, że nader poważne rozszerzenie zakresu stosowania tej kary nie wiązało się ze wzrostem udziału ukaranych za wykroczenia komunikacyjne wśród ogółu ukaranych przez kolegia (rok 1974 — 39,2%, rok 1979 — 38%)<sup>29</sup>, ale z zaleceniami wytycznych z 1975 r., co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe<sup>30</sup>.

Podobnie dwukrotny wzrost stosowania kary podania orzeczenia do wiadomości publicznej stwierdzamy mierząc udział tej kary wśród ogółu orzeczonych kar (rok 1972 — 5,6%, rok 1979 — 10,5%), jako że kodeks zezwala na jej orzeczenie w każdym przypadku, „gdy może to mieć znaczenie wychowawcze”. Również w odniesieniu do rosnącej dynamiki stosowania tego środka można przyjąć, że decydujące znaczenie odegrały tu wytyczne z 1973 roku postulujące częstsze jej orzekanie motywowane potrzebą „wzmocnienia wychowawczego oddziaływania”.

Na skutek realizacji punitywnych założeń polityki reagowania na czyny karalne w połowie lat osiemdziesiątych orzekanie kar dodatkowych uległo dalszemu, drastycznemu wręcz rozszerzeniu. Zadecydowały o tym przede wszystkim wytyczne z 1984 r., które zalecały częstsze stosowanie wszystkich kar dodatko-

<sup>29</sup> J. S z u m s k i: *Środki karne...*, op cit, s. 200 (tab. 3).

<sup>30</sup> *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1976, nr 1, s. 3 i n.

wych oraz potrzebę łączenia kary zakazu prowadzenia pojazdów z podaniem orzeczenia do wiadomości publicznej. Wytyczne te po raz pierwszy akcentowały oczywisty, chociaż skrywany dawniej wstydlwym milczeniem fakt, iż „o stopniu dolegliwości nie przesądza rodzaj i wymiar kary zasadniczej, lecz całokształt zastosowanych środków”.

Po raz pierwszy również postulat szerszego orzekania kary podania orzeczenia do wiadomości publicznej (w tym zwłaszcza poprzez publikację w prasie na koszt ukaranego), nie był uzasadniony potrzebą oddziaływań wychowawczych, gdyż — rezygnując z dotychczasowej hipokryzji — zamieszczono go w części poświęconej oddziaływaniom represyjnym. Oznaczało to z jednej strony dążność do zwiększenia stygmatyzującej roli orzecznictwa kolegialnego, gdyż — jak wiadomo — jest to środek poważnie piętnujący sprawcę i jego najbliższych, z drugiej zaś — potrzebę wyeksponowania przy okazji ekonomicznej dolegliwości zawartej w sposobie wykonania tej kary poprzez publikację w prasie, jako że koszt takiego ogłoszenia oscyluje na ogół w granicach średniej wysokości grzywny.

Kolejnym wyrazem punitywnego ukierunkowania polityki kryminalnej, mającym poważne znaczenie dla dynamiki i surowości kar dodatkowych, była wspomniana już nowelizacja kodeksu z 1985 roku. Wprowadziła ona m.in. szereg zmian dotyczących kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych mających na celu zaostrzenie odpowiedzialności nietrzeźwych uczestników ruchu drogowego. Polegały one głównie na rozszerzeniu dotychczasowego zakresu tej kary poprzez objęcie nim również zakazu prowadzenia innych niż mechaniczne pojazdy, obniżenia zawartości alkoholu w organizmie jako podstawy jej stosowania

1 wprowadzenia obligatoryjności orzekania zakazu we wszystkich sprawach o prowadzenie pojazdu „po użyciu alkoholu”, wreszcie — co najbardziej istotne — podwyższeniu ustawowych granic wymiaru tej kary (wynoszących odtąd od 6 miesięcy do 3 lat).

Ta ostatnia zmiana musiała siłą rzeczy wpłynąć na wydłużenie średniego okresu na jaki orzekany był zakaz. Z publikowanych informacji na ten temat wiadomo jedynie, że w latach 1987—1989 analizowaną karę w wymiarze przekraczającym 2 lata orzeczono wobec blisko 15% ukaranych z art. 87 § 1 k.w. oraz około 9% ukaranych z 2 tegoż artykułu tj. sprawców czynów, którzy zdecydowanie dominują wśród odpowiadających przed kolegiami za wykroczenia drogowe. Pamiętając jednak, że w drodze wspomnianej noweli dwukrotnie podwyższono również ustawowe minimum wymiaru zakazu nie może ulegać wątpliwości, iż w drugiej połowie lat osiemdziesiątych musiano orzekać tę karę na dłuższe okresy czasu.

Przyznanie kolegium tak szerokich uprawnień do orzekania kary zakazu, która mimo głębokiej ingerencji w prawa podmiotowe sprawcy nie była objęta kontrolą sądową, wywołało krytyczne uwagi w środowisku naukowym<sup>31</sup>. Warto przypomnieć, że nawet w wymiarach przewidzianych w momencie wejścia w życie kodeksu (tj. od 3 miesięcy do 2 lat), kara ta była postrzegana jako szczególnie dotkliwa, zwłaszcza przez kierowców zawodowych, gdyż pozbawiała ich prawa wykonywania zawodu, a także w razie orzeczenia na dłuższy czas ograniczała ich umiejętności fachowe. Jak wykazały badania w odczuciu tej kategorii sprawców, a stanowili oni około jednej trzeciej ukaranych zakazem przez kolegia, była to kara bardziej dolegliwa aniżeli inne, nawet formalnie surowsze kary zasadnicze<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> J. S z u m s k i: *Zmiany w prawie...*, op.cit., s. 56—57.

<sup>32</sup> K. P o r a d a: *Mikrospołeczne skutki stosowaniu zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. X, s. 340—341.

Krytyka ta wydaje się tym bardziej uzasadniona, jeżeli uwzględniały, że omawianym zmianom legislacyjnym, które pociągnęły za sobą dalszy gwałtowny wzrost orzekania zakazu i wydłużenia jego wymiaru, nie towarzyszył bynajmniej wzrost liczby ukaranych za wykroczenia drogowe. Liczby takich osób i ich udział wśród ogółu ukaranych były bowiem względnie ustabilizowane wynosząc w 1974 roku 206.712 (39,2%) a w 1986 r. 242.845 (40,5%)<sup>33</sup>. Dowodzi to, że zakres ścigania sprawców wykroczeń komunikacyjnych nie uległ poważniejszej zmianie, zaś za główny sposób zwalczania tych czynów uznano po prostu nasilenie represji, jako że liczba zakazów w stosunku do 1972 roku wzrosła blisko pięciokrotnie.

Wreszcie, co się tyczy kary przepadku rzeczy, to specyficzne znaczenie miała tu następną nowela do k.w. z 1986 roku, która w sposób naruszający gwarancyjną funkcję prawa karnego zezwoliła kolegium na orzekanie tego środka w sprawach o niektóre spenalizowane w k.k. czyny przeciwko porządkowi publicznemu, popełniane w praktyce z motywów politycznych, a przekwalifikowane w wykroczenia z mocy powołanego aktu prawnego. Zmiana ta zaowocowała m.in. budzącą sprzeciw doktryny interpretacją przepisów o groźnej za te czyny karze przepadku rzeczy, wypaczając istotę tego środka w prawie o wykroczeniach<sup>34</sup>. Zezwalała ona mianowicie na objęcie przypadkiem np. samochodu czy też aparatury video, a więc rzeczy, których faktyczna wartość kilkudziesięciokrotnie przekraczała ówczesny maksymalny wymiar grzywny zbliżając w rzeczywistości analizowany środek do kary konfiskaty mienia.

W rezultacie tej zmiany w praktyce pojawiły się orzeczenia o przepadku tego rodzaju nieproporcjonalnie do wagi czynu kosztownych przedmiotów. Jakkolwiek nie znamy niestety liczby takich orzeczeń faktem jest, że musiały one bulwersować opinię publiczną i podważać jej zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, tym bardziej zwłaszcza, że wydawał je organ nie w pełni niezawisły, którego obiektywizm był poddawany w wątpliwość. Na skutek interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanowczej krytyki środowiska naukowego uznającego orzekanie tego środka za narzędzie doraźnych, spektakularnych i krótkotrwałych rozgrywek politycznych postanowienia omawianej noweli zostały w 1989 r. uchylone<sup>35</sup>.

Jeżeli w podsumowaniu obliczymy wskaźnik wzrostu kar dodatkowych w latach 1972—1988 (przyjmując pierwszy rok omawianego okresu za równy 100), to w 1988 r. będzie on wynosił dla ogółu tych kar 407, dla zakazu prowadzenia pojazdów — 612, dla podania orzeczenia do wiadomości publicznej — 190 i dla przepadku rzeczy — 737. Jak łatwo zauważyć analizowany wskaźnik spadł dopiero w 1989 roku chociaż z wyjątkiem kary podania orzeczenia do wiadomości publicznej był i tak wielokrotnie wyższy niż w pierwszych latach obowiązywania kodeksu. Jeżeli jednak, tak jak poprzednio, orzeczenia ostatniej wymienionej kary zrelacjonujemy do ogółu ukaranych, okaże się, że również jej udział wzrósł w tym okresie o około połowę (1972 r. — 5,6%, 1989 r. — 9,2%).

<sup>33</sup> J. S z u m s k i: *Kolegia ds. wykroczeń...*, op.cit.

<sup>34</sup> M. S z e w c z y k: *Glosa do wyroku składu 7 sędziów z 11 IV 1984 r., nr 4184*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 140—141; M. F i l a r: *W związku z glosą Marii Szweczyk*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 1, s. 105. Por. też Z. R a d z i k o w s k a: *Wątpliwości na tle ustawy...*, op.cit., s. 79—80 i M. O l s z e w s k i: *Stopień społecznego niebezpieczeństwa jako podstawa rozgraniczenia przestępstw i wykroczeń*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 4, s. 59, idem: *Przestępstwo czy wykroczenie*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 12.

<sup>35</sup> Ustawa z 29 V 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i innych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 180).

Przedstawione zjawisko wydatnego rozszerzenia zakresu orzekania kar dodatkowych należy ocenić jako kolejny symptom zaostrzenia polityki karnej wyrażający się w tendencji do kumulowania dolegliwości doświadczających ukaranych. Rezygnując bowiem całkowicie z wykorzystania stworzonej przez kodeks możliwości ograniczenia się wyłącznie do orzeczenia kar dodatkowych stosowano je wręcz masowo obok kar zasadniczych. Niezależnie od powyższego coraz częściej łączono w praktyce najpopularniejsze z tych kar tj. zakaz prowadzenia pojazdów i podanie orzeczenia do wiadomości publicznej.

#### IV. POZBAWIENIE WOLNOŚCI W NASTĘPSTWIE UKARANIA

Rygoryzm naszego prawa wykroczeń przejawia się nie tylko w tym, że jako jedno z nielicznych w świecie przewiduje pozbawienie wolności (areszt) jako sposób reagowania na sprawców najdrobniejszych czynów karalnych. Równie istotne jest to, że w szerokim zakresie posługuje się ono pozbawieniem wolności jako swoistym „wzmocnieniem” oddziaływania innych środków karnych. Jak bowiem wiadomo z orzeczeniem kary grzywny powyżej określonej wysokości, aresztu z warunkowym zawieszeniem, a w pewnych sytuacjach również kary ograniczenia wolności połączona jest groźba zamiany ich na areszt, przy czym w przypadku zrealizowania tej groźby, a więc faktycznego pozbawienia wolności, w całym omawianym okresie prawo nie zapewniało ukaranemu możliwości skorzystania z kontroli sądowej.

W tym stanie rzeczy należałoby najpierw przedstawić jak często kolegia wykroczyły możliwość nałożenia takiej groźby, obliczając łączny udział trzech wymienionych wyżej środków od ogółu środków orzeczonych wobec sprawców wykroczeń. Ze względu na sygnalizowane już zaprzestanie publikowania danych o liczbach grzywien wymierzonych z zamianą na karę zastępczą, przeprowadzenie takiego obliczenia było możliwe tylko do 1984 roku. Wykorzystane w tym celu informacje liczbowe zawarte w tab. 1 pozwalają skonstatować, że w latach siedemdziesiątych interesujący nas odsetek systematycznie wzrastał z około 10% do 25%, aby — po wahaniach na początku następnego dziesięciolecia w granicach 22—28% — powrócić w 1984 roku do poziomu z końca poprzedniego dziesięciolecia (24,5). Należy przy tym pamiętać, że z uwagi na wspomnianą wcześniej obligatoryjność orzekania grzywny z zamianą na areszt zastępczy nie może ulegać wątpliwości, iż przynajmniej w latach 1985—1986 odsetek ten musiał ulec wydatnemu zwiększeniu.

W świetle powyższych uwag możemy więc stwierdzić, że przez przeważającą część obowiązywania kodyfikacji (1972—1984) mniej więcej co czwarty odpowiadający przed kolegium spotkał się z reakcją, która mogła w efekcie prowadzić do pozbawienia wolności, co pozwala ocenić zakres posługiwania groźbą uwięzienia jako niebywale szeroki.

Kolejną nasuwającą się kwestią mającą ukazać omawiany problem we właściwej skali jest ustalenie jak często owa groźba była w tym okresie realizowana w praktyce. Przed odpowiedzią na to pytanie trzeba wyjaśnić, że możemy jedynie obliczać udział wykonanych aresztów od sumy orzeczonych kar ograniczenia wolności i grzywien obwarowanych karą zastępczą (tab. 3), ponieważ materiały statystyczne MSW nie zawierają informacji dotyczących zarządzania wykonania kar warunkowego zawieszonych, chociaż z uwagi na minimalną liczbę tych ostatnich — o czym dalej — nic ma to większego znaczenia. Dane zawarte w powołanej tabeli pozwalają uznać groźbę pozbawienia wolności za nader realną, bo-

Tablica 3. Orzeczone wykonane kary aresztu zastępczego i zamiennego

Rok	Ukarano grzywną z zam. i ogran. wolności	Wykonane areszty zastępcze i zamienne		Areszt zastępczy			Areszt zamienny				
				orzeczony		wykonany		orzecz. k.o.w.		wykonano przez areszt	
				lb	%	lb	lb	%	lb	lb	%
72	58 843	12 874	21,9	52 149	12 788	24,5	6 700	86	1,3		
73	82 618	13 860	16,8	70 478	13 381	19,0	12 140	479	3,9		
74	79 420	14 532	18,3	64 200	13 946	21,7	14 720	586	4,0		
76	132 261	20 105	15,2	112 391	21 243	18,9	19 870	1 312	6,6		
77	139 166	25 352	18,2	114 898	19 306	16,8	24 268	799	3,3		
78	156 945	29 086	18,5	124 557	23 969	19,2	32 389	1 383	4,3		
79	161 948	28 730	17,7	129 067	27 062	21,0	32 881	2 024	6,2		
80	156 713	14 436	9,2	122 836	26 635	21,7	33 877	2 095	6,2		
81	94 917	14 436	15,2	76 873	12 786	16,6	18 044	1 650	9,1		
82	174 014	19 529	11,2	159 748	18 671	11,7	14 266	858	6,0		
83	104 480	14 299	13,7	85 936	13 543	15,8	18 544	756	4,1		
84	107 550	17 253	16,0	88 338	16 203	18,3	19 212	1 050	5,5		

wiem pomijając wielkości skrajne była ona co roku realizowana średnio wobec co szóstego ukaranego środkiem nie izolacyjnym (w tym co piątego, któremu wymierzono grzywnę z zamianą na karę zastępczą i co dwudziestemu ukaranemu ograniczeniem wolności).

Obecnie warto przedstawić rolę wszelkich form pozbawienia wolności w strukturze reakcji dosięgających sprawców wykroczeń. Informują o tym dane prezentowane w tab. 4 wskazujące jak wiele osób i w następstwie orzeczenia jakich środków trafiało faktycznie do zakładów karnych. Otóż już na wstępie możemy zauważyć, że w całym okresie obowiązywania kodeksu średnio 4—5%, a więc blisko co dwudziesty, którego winę uznało kolegium został pozbawiony wolności. Odsetek ten, a zwłaszcza liczby bezwzględne wnoszące w szczytowych latach

Tablica 4. Osoby faktycznie pozbawione wolności przez kolegia

Rok	Środki karne ogółem	Pozbawieni wolności og. = 100		w tym areszt					
				zasadniczy		zastępczy		zamienny	
					%		%		%
72	592 454	21 227	3,6	8 353	39,3	12 788	60,3	86	0,4
73	661 493	23 477	3,5	9 617	41,0	13 381	57,0	479	2,0
74	544 991	21 949	4,0	7 417	33,8	13 946	63,5	586	2,7
76	639 772	35 850	5,6	13 295	37,1	21 243	59,2	1 312	3,7
77	562 187	29 352	5,2	9 247	31,5	19 306	65,8	799	2,7
78	666 839	34 644	5,2	9 292	26,8	23 969	69,2	1 383	4,0
79	650 232	38 890	6,0	9 804	25,2	27 062	69,6	2 024	5,2
80	660 095	38 003	5,7	9 273	24,4	26 635	70,1	2 095	5,5
81	440 386	19 395	4,4	4 959	25,6	12 786	65,9	1 650	8,5
82	675 025	27 926	4,1	8 397	30,1	18 671	66,8	858	3,1
83	485 504	17 604	3,6	3 314	18,8	13 543	76,9	756	4,3
84	444 395	19 945	4,5	3 292	16,5	16 203	81,2	1 050	5,3
85	578 682	25 630	4,4	3 668	14,3	20 661	80,6	1 301	5,1
86	612 474	24 280	4,0	3 223	13,3	19 778	81,4	1 279	5,3
87	609 795	24 467	4,0	3 173	13,0	19 821	81,0	1 473	6,0
88	564 535	23 878	4,2	1 356	5,8	20 167	84,5	2 355	9,9
89	362 903	10 904	3,0	223	2,0	9 344	85,7	1 337	12,3

około 39.000 osób, w pozostałych zaś oscylujące wokół 20.000—25.000, uznać trzeba za wręcz alarmujące) nawet uwzględniając ich spadek w 1989 roku do około 11.000), tym bardziej jeżeli weźmiemy pod uwagę, że chodziło tu w końcu o sprawców wykroczeń, czyli odpowiadających za najdrobniejsze czyny karane.

Szczególnie niekorzystne było to, że wśród pozbawionych wolności z mocy orzeczeń kolegiów udział ukaranych karą aresztu zasadniczego, czyli tych, którzy mogli skorzystać z uruchomienia kontroli sądowej ulegał systematycznemu i gwałtownemu zmniejszeniu, gdyż początkowo wahał się w granicach jednej trzeciej, następnie jednej czwartej i niespełna jednej szóstej, aby w 1989 roku spaść do zaledwie 2%.

Przyjrzyjmy się zatem jakie to środki nie polegające na pozbawieniu wolności prowadziły najczęściej do uwięzienia. Jak można się było tego spodziewać na podstawie wcześniejszych informacji, prym wiodła tu grzywna obwarowana karą zastępczą, której udział wzrósł w analizowanym okresie z około 60% do około 80—85%. Tego rodzaju polityka orzecznictwa sprawiła, że o ile na początku obowiązywania kodeksu liczba ukaranych aresztem zasadniczym była o około jedną trzecią, a w 1974 roku o niespełna połowę mniejsza niż mających odbyć areszt zastępczy, to w latach osiemdziesiątych pierwsza z tych liczb była już około sześci-siedmiokrotnie mniejsza, zaś w 1989 roku doszło do tego, że była ona niemal pięćdziesięciokrotnie mniejsza.

Praktykę taką uznać należy za nader niebezpieczną również i z tego względu, że stwarzała ona wykorzystywaną już niegdyś możliwość wymierzania „ukrytego” aresztu w sytuacji, gdy z góry było wiadomo, iż grzywna nie zostanie uiszczona i nie da się jej wyegzekwować<sup>36</sup>.

Na drugim miejscu w omawianej populacji pozbawionych wolności plasowali się ukarani ograniczeniem wolności, który to środek — w myśl art. 23 k.w. — ulega zamianie na areszt, gdy ukarany uchyla się od wykonywania kary a okoliczności wskazują, że egzekucja grzywny nie będzie skuteczna. Przy okazji dała się zaobserwować niepokojąca tendencja wyrażająca się w coraz częstszym wykonywaniu omawianej kary poprzez areszt „zamienny”. Pamiętając, iż w świetle rozwiązań kodeksu w razie uchylecia się od wykonywania ograniczenia wolności zasadą jest jej zamiana na grzywnę, możemy zauważyć, że w praktyce to co powinno być regułą stawało się w miarę upływu czasu wyjątkiem.

Jak zaznaczono nie ma możliwości podania danych liczbowych o zarządzeniu wykonania kary aresztu warunkowo zawieszonej, gdyż nie są one wyodrębnione w statystykach. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można jednak przyjąć, że z powodu bardzo rzadkiego korzystania przez kolegię z warunkowego skazania liczby osób pozbawionych wolności na tej podstawie były niewielkie. Potwierdzają to zresztą wrywkowe badania aktowe, wskazujące, że chodziło tu o kilkadziesiąt osób rocznie<sup>37</sup>. Niezależnie od powyższego na częstość korzystania z zarządzenia wykonania zawieszanej kary wpływa brak centralnej rejestracji ukaranych za wykroczenia. Zważywszy nadto, że ustawa nie przewiduje żadnych instytucjonalnych form kontroli nad zachowaniem ukaranego w okresie próby, można przyjąć, iż powzięcie wiadomości przez kolegię o ukaraniu czy nawet

<sup>36</sup> Na wstępie w praktyce takich tendencji wskazują: M. Gałaj, D. Sałajczyk, A. Pawłowski: *Kary aresztu w polityce orzecznictwa kolegiów (Z badań nad osadzonymi w zakładach karnych)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 3, s. 58, A. Gubiński: *Ewolucja...*, op.cit., s. 39.

<sup>37</sup> E. Pacholarz: *Ukarani karą aresztu z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (Uwagi na tle analizy orzecznictwa)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 1, s. 45.

skazaniu sprawcy zależy wyłącznie do przypadku i z pewnością zdarza się nie-  
miernie rzadko.

Jeżeli teraz podsumujemy odsetki osób, które pomimo orzeczenia wobec nich  
środka nieizolacyjnego zostały faktycznie pozbawione wolności, będziemy musieli  
ocenić sytuację w analizowanym okresie jako wręcz zatrważającą. Okazuje się bo-  
wiem, że w latach siedemdziesiątych wynosiły one 60—75%, zaś w następnej de-  
kadzie 75—85%, wzrastając w 1989 roku aż do 98%.

#### V. WYMIAR KARY GRZYWNY

System rejestracji statystycznej będący podstawą niniejszego opracowania po-  
daje informacje dotyczące wymiarów orzeczonych środków jedynie w odniesieniu  
do kary grzywny. Opierając się na tych danych (tab. 5) możemy zauważyć, że po-  
czynając od wejścia w życie kodeksu nastąpił poważny wzrost nominalnej wartości  
orzekanych grzywien. O ile bowiem w pierwszych latach obowiązywania kodeksu  
kary te w wymiarze do 1000 zł stanowiły ponad 60% ogółu grzywien, to u schyłku  
lat siedemdziesiątych udział ich spadł prawie trzykrotnie (20—16%). Towarzyszył  
temu dwukrotny wzrost grzywien w wymiarach od 1000 do 3000 zł (z około

Tablica 5. Wymiar kary grzywny orzeczonej przez kolegia

Rok	Grzywna ogółem —100 lb	Wymiar grzywny %			Średnia grzywna		Średnia płaca	
		do 1001 zł	3001—3000 zł	3001—5000 zł	zł	wskaźnik	zł	wskaźnik
72	543 967	64,4	32,6	3,0	1 127,7	100,0	2 509	100,0
73	603 967	61,4	35,0	3,6	1 182,4	104,9	2 798	111,5
74	491 230	57,4	38,4	4,2	1 251,2	110,0	3 185	126,9
76	573 170	38,9	51,8	9,3	1 621,2	143,8	4 116	164,0
77	502 656	30,0	57,7	12,3	1 811,9	160,7	4 415	176,0
78	592 938	24,8	60,6	14,6	1 932,1	171,4	4 686	186,3
79	576 458	19,8	62,5	17,7	2 068,0	183,5	5 100	203,3
80	586 783	16,4	63,1	20,5	2 171,8	192,7	5 789	230,7
81	392 947*	15,7	59,9	24,3	2 344,0	207,9	7 689	306,5

\* Grzywny pow. 5 000 zł, które można było orzekać po nowelizacji z 10 05 1981 r. stanowiły 0,1%.

Tablica 5a. Wymiar kary grzywny orzeczonej przez kolegia

Rok	Grzywna ogółem 100% lb	Wymiar grzywny %				Średnia grzywna		Średnia płaca	
		do 4 tys. %	4 tys. 10 tys. %	10 tys.— 15 tys. %	15 20 tys. %	zł	wskaźnik	zł	wskaźnik
83	440 318	37,0	46,1	12,6	4,3	6 381	565,8	14 475	576,9
84	404 714	28,8	48,0	16,6	6,6	7 224	640,6	16 852	671,7
		do 10 tys. %	10 tys.— 20 tys. %	20 tys.— 30 tys. %	30 tys.— 50 tys. %				
85	524 715	54,9	36,4	6,0	2,9	11 112	985,4	20 005	797,3
86	553 847	29,7	42,8	18,2	9,3	16 323	1 447,5	24 095	960,3
87	549 876	26,9	41,2	20,9	11,0	17 285	1 532,8	29 184	1 163,2
88	517 828	22,4	40,9	23,8	12,9	18 477	1 638,5	181 900	7 249,9
89	342 312	22,3	312,7	23,8	22,2	19 717	1 748,4	206 800	8 242,3



33% do około 62—63%) oraz wielokrotny wzrost liczby grzywien w owych czasach najsurowszych tj. od 3000 do 5000 zł (z około 3% do blisko 20%).

Oczywiste jest, że tego rodzaju dane nie informują nas o rzeczywistej dolegliwości ekonomicznej. Aby choć w przybliżeniu odpowiedzieć na to pytanie należałoby obliczyć średnią grzywnę, a następnie odnieść ją do średniej płacy zatrudnionego w gospodarce społecznej. Po dokonaniu tych zabiegów i przyjęciu roku 1972 jako równy sto okazało się, że w latach siedemdziesiątych średnia grzywna (wskaźnik 183) rosła nieco wolniej niż średnia płaca (wskaźnik 203), a więc zaostrenie przez kolegia nominalnej represji ekonomicznej było niwelowane przez wzrost uposażeń. Zważywszy, że na początku lat osiemdziesiątych nastąpiło poważne nasilenie inflacji związane z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym, pojawiła się potrzeba ingerencji ustawodawcy. Wydawała się ona uzasadniona z tego przede wszystkim względu, że o ile w momencie wejścia w życie kodeksu średnia płaca stanowiła połowę maksymalnego ustawowego wymiaru grzywny, to w 1981 roku wymiar ten przekroczyła o 50%. Stąd też pierwszej nowelizacji kodeksu dokonano w 1982 r.<sup>38</sup> podnosząc czterokrotnie ustawowy wymiar dolnej i górnej granicy (wynoszący od 400 do 20.000 zł.), co uwzględniając, że w latach 1972—1982 średnia płaca wzrosła z 2509 do 11.575 zł. tj. o 361% można było uznać za zmianę względnie racjonalną. Na ocenę taką nie zasługiwała natomiast kolejna, powołana już, nowelizacja z 1985 r., której wyraźną intencją było zaostrenie represji ekonomicznej. Podwyższyła ona bowiem ustawowy wymiar grzywny o 25% w stosunku do 1982 r., ustalając granice tej kary od 1000 do 50.000 zł., na skutek czego drastycznie wyprzedziła wzrost płacy nominalnej, który zwiększył się w tym okresie z 11.575 do 20.005 zł., a więc zaledwie o 72%. Intencja ta wyraziła się nadto w wielokrotnym wzroście wymiaru grzywien orzekanych w postępowaniu nakazowym i mandatowym<sup>39</sup>, a także w aż dwudziestopięciokrotnym podwyższeniu dolnej granicy grzywny przewidzianej za najczęściej występujące w praktyce wykroczenie polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu (art. 87 § 1 k.w.).

Wskazane zmiany dotyczące grzywny nie odzwierciedlały w pełni dążności ówczesnego ustawodawcy do fiskalizacji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Objęły one bowiem również nawiązkę, którą z braku danych statystycznych nie zajmujemy się w niniejszym opracowaniu. Nie można jednak nie odnotować w tym miejscu tytułem dygresji, że od wejścia w życie kodeksu środek ten znajdował w praktyce zapewne nierzadkie zastosowanie, skoro oprócz wypadków wskazanych w przepisach szczególnych, można go było orzekać z mocy art. 37 za nagminnie występujące wykroczenia o charakterze chuligańskim. Tymczasem powoływany akt prawny nie tylko podwyższył o 250% ustawowy wymiar nawiązki (tj. do 20.000 zł), lecz nadto wprowadził dodatkową ogólną podstawę orzekania tego środka w sytuacji, gdy „w związku z wykroczeniami przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu zostały użyte uzbrojone oddziały lub pododdziały zwarte MO” (art. 37a). Ten ostatni przepis nie wspominając w ogóle o konieczności zaistnienia jakiegokolwiek szkody stanowił dobitny przykład odchodzenia od tradycyjnej funkcji nawiązki, przekształcając ją w dodatkowy środek represji ekonomicznej.

<sup>38</sup> Ustawa z 26 V 1982 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 16, poz. 125)

<sup>39</sup> W stosunku do ostatnich zmian pochodzących z 1975 i. ustawowe granice grzywny w postępowaniu nakazowym wzrosły pięciokrotnie, a w postępowaniu mandatowym dolna granica tej kary zwiększyła się dwukrotnie, zaś górna — czterokrotnie.

Nowelizacje kodeksu i dążność do fiskalizacji orzecznictwa dająca się zauważyć również w wytycznych z 1984 r. nie mogły nie wpłynąć na zaostrzenie intensywności represji ekonomicznej w przeważającej części lat osiemdziesiątych. Wystarczy wskazać, że w 1981 r. grzywny w wymiarze do 1000 zł. stanowiły 16,8% ogółu grzywien, zaś przeszło trzy czwarte z nich nie przekraczało 3000 zł (79,5%). Tymczasem w 1987 roku już tylko około co czwartą grzywnę (26,9%) orzekano w wymiarze poniżej 10.000 zł, a blisko jedną trzecią (31,9%) w wymiarze przekraczającym 20.000 zł. Jeżeli natomiast posłużymy się miernikiem średniej grzywny będziemy mogli stwierdzić, że o ile w 1981 roku wynosiła ona 2344 zł, stanowiąc niespełna jedną trzecią przeciętnego uposażenia (7689 zł), to w 1987 roku stosunek ów zwiększył się około dwukrotnie, gdyż średnia grzywna osiągnęła poziom 17.285 zł, stanowiąc już około dwie trzecie średniej płacy (29.184 zł). Oznaczało to wzrost rzeczywistej dolegliwości kar majątkowych, ponieważ wymiar orzekanych grzywien rósł blisko dwukrotnie szybciej niż przeciętna płaca. Przyjmując bowiem rok 1981 za 100 zauważamy, że wskaźnik płacy wzrósł w 1987 roku do 377, a wskaźnik średniej grzywny aż do 731. Wzrost ten ocenić wypadnie jako tym bardziej niepokojący, że nastąpił on w okresie generalnego obniżenia stopy życiowej społeczeństwa w następstwie nękającego nasz kraj kryzysu gospodarczego, zaś dotyczyły kary nie stanowiącej najczęściej dolegliwości ściśle osobistej, gdyż skutki jej dosięgają również osoby będące na utrzymaniu sprawcy.

W efekcie nastąpiło odwrócenie tendencji dającej się zaobserwować w latach siedemdziesiątych, kiedy to płace rosły szybciej niż grzywny, wpływając tym samym na ocenę dynamiki wzrostu grzywny w relacji do wzrostu płac w okresie 16-letniego obowiązywania kodyfikacji. Jeżeli bowiem przyjmiemy z kolei za równy 100 rok 1972 (grzywna 1128 zł, płaca 2509 zł) będziemy mogli stwierdzić, że w 1987 roku wskaźnik dla grzywny wzrósł do 1533, podczas gdy wskaźnik dla płacy tylko do 1163.

Zmiana wskazanego trendu nastąpiła dopiero w ostatnich dwóch latach analizowanego okresu. Z jednej strony zadecydowała o tym gwałtownie narastająca inflacja, pogłębiana wymuszonymi przez protesty społeczne podwyżkami płac, z drugiej zaś — utrzymywanie w niezmiennych granicach ustawowego wymiaru grzywny. Stąd też w latach 1988—1989 średnia grzywna, pomimo nominalnego wzrostu, stanowiła już tylko około dziesiątą część średniego uposażenia.

Jakkolwiek w ramach dotychczasowych uwag niejednokrotnie wyrażano się krytycznie o różnych przejawach nasilenia punitywności (czy to w polityce legislacyjnej czy praktyce orzecznictwa) wskazana gwałtowna liberalizacja w sferze represji ekonomicznej u schyłku ubiegłego dziesięciolecia zasługuje na równie negatywną ocenę. Wydaje się bowiem, że utrzymywanie na niezmiennym poziomie ustawowego wymiaru grzywny w warunkach galopująco postępującej inflacji jest wyrazem nieracjonalności ustawodawcy, który wcześniej, kierując się doraźnymi zapotrzebowaniami, nadmiernie zaostrzył jej wymiar, później zaś, nie bacząc na istotę tej kary, powstrzymywał się od uzasadnionej interwencji.

Przy okazji warto też zwrócić uwagę, że przez cały okres obowiązywania kodeksu nie zwracano w ogóle uwagi na konieczność indywidualizacji wymiaru grzywny. Żadne z wytycznych nie akcentowały potrzeby relacjonowania wymiaru tego środka do warunków materialnych ukaranego, zaś sytuację pogarszał fakt, iż kodeks wykroczeń z niezrozumiałych powodów nie zawierał nawet przewidzianej w kodeksie karnym dyrektywy nakazującej uwzględnić przy wymiarze grzyw-

ny „stosunki majątkowe i dochody sprawcy”. Najbardziej wymowną konsekwencją braku indywidualizacji omawianej kary w praktyce orzecznictwa były cytowane wcześniej liczby osób odbywających zastępczą karę aresztu na skutek jej nieuiszczenia, rażąc swoją wielkością nawet w okresie wydatnego złagodzenia represji ekonomicznej.

## VI. KARY WYMIERZONE W POSTĘPOWANIU PRZYSPIESZONYM I NAKAZOWYM

Dla charakterystyki polityki karnej realizowanej przez kolegia bardzo istotne znaczenia ma również okoliczność czy środki karne zostały orzeczone w postępowaniu zwyczajnym, czy też w postępowaniu szczególnym tj. przyspieszonym i nakazowym (tab. 6). Okoliczność ta jest ważna z kilku względów. Po pierwsze dla-

Tablica 6. Prawomocne rozstrzygnięcia wydane w postępowaniach szczególnych

Rok	Prawomocne rozstrzygnięcia ogółem	wydane w postępowaniu:			
		przyspieszonym		nakazowym	
		lb	%	lb	%
72	658 633	32 635	5,0	72 107	10,9
73	726 246	36 564	5,0	101 326	14,0
74	682 531	28 165	4,1	90 487	13,3
76	694 009	60 414	8,7	142 261	20,5
77	709 367	63 752	9,0	137 605	19,4
78	706 381	68 404	9,7	153 022	21,7
79	694 936	74 175	10,7	127 793	18,4
80	704 271	72 202	10,3	119 727	17,0
81	481 883	55 778	11,6	51 940	10,8
82	719 167	240 974	33,5	69 585	9,7
83	527 941	45 241	8,6	57 899	11,0
84	565 372	44 004	7,8	48 424	8,6
85	614 451	52 085	8,5	44 828	7,3
86	654 580	41 250	6,3	50 228	7,8
87	649 629	45 670	7,0	46 734	7,2
88	602 051	19 880	3,3	36 118	6,0
89	424 582	3 706	0,9	15 944	3,8

tego, że szereg podstawowych gwarancji procesowych obwinionego doznaje poważnych ograniczeń w postępowaniach szczególnych w porównaniu z postępowaniem zwyczajnym. Po drugie zaś z tego powodu, że nadmierne przyspieszenie i uproszczenia postępowania oraz związane z tym ograniczenia w ustaleniu prawdy materialnej nie mogą nie wywierać negatywnego wpływu na merytoryczną trafność orzeczonych środków karnych. Po trzecie wreszcie, ponieważ w postępowaniu przyspieszonym, zgodnie z wynikami badań empirycznych, stosowano środki bardziej dolegliwe aniżeli w postępowaniu zwyczajnym, głównie karę aresztu zasadniczego oraz wysokie grzywny obwarowane groźbą uwięzienia a kończące się najczęściej wykonanie aresztu zastępczego<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> E. Pacholarz: *Kara aresztu w orzecznictwie kolegiów (Analiza praktyki i wnioski)*, „ZŁgadnienia Wykroczeń” 1976, nr 4—5, s. 77; M. Gałąj, D. Sałajczyk, A. Pawłowski: *Kara aresztu...*, op.cit., s. 66; M. Olszewski: *O racjonalne stosowanie kary zastępczej*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 6, s. 53—54; J. Jakubowska-Aleksandrow: *Kontrola sądowa nad orzecznictwem kolegiów do spraw wykroczeń (w świetle badań aktowych)*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 3, s. 156.

Zaczynając zatem od tego ostatniego postępowania zauważamy, że w pierwszym trzyleciu po wejściu w życie kodyfikacji udział orzeczeń zapadłych w trybie przyspieszonym liczony od ogółu rozstrzygnięć, kształtował się na poziomie około 4—5%, zaś w latach 1976—1981 odsetek ten zwiększył się przeszło dwukrotnie (8,7—11,6%). Pomimo, że szerokie korzystanie z orzeczenia w tym postępowaniu wywołało uzasadnione sprzeciwy środowiska naukowego, a w pewnym okresie nawet przedstawiciele resortu nadzorującego orzecznictwo kolegiów, w kolejnym dziesięcioleciu ustawy zakres stosowania trybu przyspieszonego został wydatnie rozszerzony. Początkowo dokonano tego ustawą o zwalczaniu spekulacji wprowadzającej postępowanie przyspieszone bez ograniczeń czasowych na terenie całego kraju w odniesieniu do wymienionych w niej wykroczeń<sup>41</sup>. Następnie wprowadzono to postępowanie, również na obszarze całego kraju, na okres obowiązywania stanu wojennego<sup>42</sup>, aż wreszcie nowelizując w 1983 roku kodeks wykroczeń uchylono przewidziane w nim czasowe ograniczenia dopuszczalności wprowadzania postępowania przyspieszonego<sup>43</sup>. W rezultacie tej ostatniej nowelizacji uprawnione organy mogły wprowadzić analizowany tryb postępowania na czas nieograniczony, co ze zrozumiałych względów należało cenić jako zmianę zdecydowanie niekorzystną zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki jak i prawidłowości orzekania.

W konsekwencji tych zmian, pomijając okres obowiązywania stanu wojennego, kiedy to aż co trzecie orzeczenie wydano w postępowaniu przyspieszonym, w latach 1983—1987 analizowany odsetek ukształtował się na poziomie 8,6—7%, co świadczy, że w praktyce raczej z umiarem korzystano z szerokich uprawnień stworzonych nowelą z 1983 roku. Nie wolno przy tym zapomnieć, że w omawianym okresie udział spraw rozpoznanych w tym postępowaniu, chociaż niższy w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, był jednak wyraźnie wyższy niż w pierwszym okresie obowiązywania kodyfikacji. Nie wydaje się też, aby istniejący wówczas stan rzeczy, pomimo pewnej poprawy, można było uznać za zadowalający. Gdyby bowiem odsetek rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu przyspieszonym obliczyć od ogółu orzeczeń wydanych na rozprawie, wynosiłby on wtedy około 10—8%. Oznaczało to, że blisko co dziesiąte orzeczenie wydano w postępowaniu przyspieszonym, pozwalając powątpiewać czy orzekanie w tym trybie miało — zgodnie z założeniami twórców kodyfikacji — charakter wyjątkowy. Wyraźną poprawę mogliśmy zaobserwować dopiero w latach 1988—1989, kiedy to udział orzeczeń wydanych w postępowaniu przyspieszonym zmalał do 3,3—0,9%.

Jeżeli chodzi z kolei o postępowanie nakazowe, to w pierwszych trzech latach obowiązywania kodyfikacji udział spraw w których zapadły orzeczenia w tym trybie wynosił 11—13%. W 1975 roku ustawy zakres dopuszczalności orzekania w drodze nakazu karnego został poważnie rozszerzony w wyniku wspomnianego już trzykrotnego podwyższenia górnej granicy grzywny (z 500 do 1500 zł), która mogła być w nim wymierzona<sup>44</sup>. W efekcie w drugiej połowie lat siedemdziesiątych nastąpił wyraźny wzrost wspomnianego odsetka oscylującego w tym okresie w granicach 20%. W latach osiemdziesiątych sytuacja uległa istot-

<sup>41</sup> Ustawa z 25 IX 1981 r. o zwalczaniu spekulacji (Dz.U. nr 36, poz. 343).

<sup>42</sup> Dekret z 12 XII 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w okresie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. nr 29, poz. 150).

<sup>43</sup> Ustawa z 28 VII 1983 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. nr 44, poz. 203).

<sup>44</sup> Por. ustawę powołaną w przyp. 18.

nej zmianie, gdyż udział spraw rozpoznanych w tym postępowaniu zmniejszył się od około 8—6%, a w 1989 roku do tylko 3,8%.

Z uwagi na zagwarantowanie interesów procesowych obwinionego takie ukierunkowanie praktyki zasługiwałoby oczywiście na aprobatę. Rzecz jednak w tym, że tendencja ta była w głównej mierze wyrazem dążności do zwiększenia surowości polityki karnej realizowanej wobec sprawców wykroczeń, z zwłaszcza fiskalizacji orzecznictwa. Uznano bowiem że „w sytuacji wymagającej generalnego zaostreżenia represji w sprawach o wykroczenia” postępowanie nakazowe „staje się coraz mniej przydatne”, ponieważ nie można w nim orzekać kar dodatkowych i odpowiednio wysokich grzywien<sup>45</sup>. Z drugiej strony uwzględniając, iż maksymalna ustawowa granica grzywny jaką można było wymierzyć nakazem karnym wzrosła w 1985 roku piętnastokrotnie w porównaniu z 1972 rokiem, podczas gdy granica ta w odniesieniu do grzywny orzekanej w postępowaniu zwyczajnym zwiększyła się „tylko” dziesięciokrotnie, uzasadniony wydaje się wniosek, iż ograniczeniu orzekania w postępowaniu mandatowym musiało towarzyszyć wydatne nasilenie stosowanej w nim represji ekonomicznej.

## VII. SĄDOWA KONTROLA ORZECZEŃ KOLEGIÓW

Obecnie warto przyrzeć się efektom kontroli sądowej nad orzecznictwem kolegiów, pamiętając że zakres tejże kontroli w naszym prawie był od lat krytykowany przez część środowiska naukowego jako zdecydowanie ograniczony<sup>46</sup>.

Otóż rezultaty przeprowadzonych w latach siedemdziesiątych analiz orzecznictwa sądów rozpatrujących środki zaskarżenia od orzeczeń kolegiów wykazały, że na skutek złożenia skargi od 6 do 10% sprawców zostało przez sąd uniewinnionych, a wobec 30—35% orzeczono w miejsce kary aresztu środek wolnościowy<sup>47</sup>.

W latach osiemdziesiątych w wyniku wspomnianego już ograniczenia orzekania aresztu zasadniczego (będącego najczęściej przedmiotem skargi) odsetek spraw, które można było zaskarżyć do sądu uległ wydatnemu zmniejszeniu. Równocześnie jednak sądy korygując w owym czasie orzecznictwo kolegiów jeszcze częściej niż poprzednio kwestionowały jego trafność. Jak bowiem wynika z najnowszych analiz aż 15,5% skarżących zostało uniewinnionych, zaś w pozostałych przypadkach w 62% nastąpiło złagodzenie kary z reguły poprzez orzeczenie grzywny lub nagany<sup>48</sup>.

Przedstawione rezultaty pozwalają na wiele refleksji. Przede wszystkim wskazują one, że z punktu widzenia merytorycznej trafności i indywidualizacji wymia-

<sup>45</sup> J. Lewiński: *Wdrażanie w życie...*, op.cit., s. 12; J. Zaręba: *Dziesiąta kadencja kolegiów do spraw wykroczeń*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1986, nr 4—5, s. 10.

<sup>46</sup> Z dawniejszych prac na ten temat por. zwłaszcza J. Skupiński: *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 8—9, s. 280; idem: *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Ossolineum 1974, s. 321—322; S. Waltoś: *Postępowania szczególne w polskim procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 325; M. Olszewski: *Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia — uwagi de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1—2, s. 193 i n.

<sup>47</sup> Z. Gostyński: *Postępowanie 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 Wykroczeń” 1978, nr 4—5, s. 74 i n.; J. Jakubowska-Aleksandrow: *Kontrola sądowa...*, op.cit., s. 147 i n.

<sup>48</sup> 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 6, s. 33 i n.

ru kary orzecznictwo kolegiów było bardzo dalekie od poprawności. Przy okazji rodzi się uwaga, że tak częste i wydatne łagodzenie zaskarżonych orzeczeń świadczy, iż polityka karna kolegiów była nadmiernie rygorystyczna, nawet w ocenie sądów, co jest o tyle symptomatyczne, że orzecznictwo naszych sądów wobec sprawców przestępstw trudno byłoby określić jako liberalne<sup>49</sup>. Najistotniejsze jednak jest to, że wyniki powołanych badań stanowiły najlepszy chyba dowód na poparcie słuszności sygnalizowanego od lat stanowiska doktryny wskazującego na potrzebę rozszerzenia kontroli sądowej nad orzecznictwem kolegiów, a tym samym wzmocnienia jego więzi z judykaturą sądową.

## VII. PODSUMOWANIE

Charakteryzując kierunki polityki orzecznictwa kolegiów trzeba także odnotować, że w analizowanym okresie obowiązywania kodeksu ukazało się siedem aktów amnestyjnych<sup>50</sup>, z czego aż pięć w latach osiemdziesiątych. Świadczy to o poważnej niespójności realizowanej polityki karnej, która z jednej strony uległa systematycznemu zaostrzeniu, z drugiej zaś była łagodzona w drodze wydawania generalnych aktów łaski, przy czym mogliśmy zaobserwować paradoksalne zjawisko: w miarę nasilania represyjności orzecznictwa rosła liczba amnestii. Aktom łaski brakowało również wewnętrznej spójności skoro dobrodziejstwami amnestii nie obejmowano osób ukaranych grzywną, a korzystali z niej ukarani środkami formalnie surowszymi tj. aresztem i ograniczeniem wolności. Potwierdza to zresztą wcześniejszy wniosek o okresowym wyraźnie ekonomicznym ukierunkowaniu polityki represyjnej, a także dążności, czy raczej konieczności, zmniejszania drogą amnestii niebywale dużej populacji więziennej, w której niemały udział miały również osoby trafiające do zakładów karnych z mocy orzecznictwa kolegiów.

Wypada postawić pytanie w jakiej mierze założenia kryminalno-polityczne kodeksu wykroczeń zostały zrealizowane w praktyce orzecznictwa. Byłoby ono tym bardziej uzasadnione, że kodeks ten w kształcie nadanym mu przez ustawodawcę w 1971 roku chociaż nie był z pewnością szczególnie udanym tworem legislacyjnym, nie stał bynajmniej na przeszkodzie prowadzeniu znacznie bardziej racjonalnej i liberalnej polityki karnej aniżeli to miało miejsce w rzeczywistości. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie jest jednak możliwa, gdyż — jak mogliśmy się przekonać w trakcie dotychczasowych wywodów — niemal wszystkie dokonane w analizowanym okresie nowelizacje, a także zalecenia wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych zmierzały w jednym tylko kierunku — zaostrzenia polityki represyjnej wobec osób odpowiadających za wykroczenia.

W tym stanie rzeczy podsumowując rozważania na temat polityki karnej kolegiów w osiemnastoletnim okresie obowiązywania kodeksu postaramy się zrekapitulować w sposób najbardziej syntetyczny główne kierunki jej ewolucji.

<sup>49</sup> Por. zwłaszcza prace J. Jasiński: *Przemiany polityki karnej sądów powszechnych rozwijanej na tle przepisów nowej kodyfikacji karnej (1970—1980)*, „Archiwum Kryminologii” 1982, t. VIII—IX, s. 25 i n.; *Polityka karna sądów powszechnych w latach 1979—1983*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 11, s. 25 i n.; *Tendencje polityki...*, op.cit., s. 25 i n.

<sup>50</sup> Ustawa z 18 VII 1974 r. o amnestii (Dz.U. nr 27, poz. 159); Dekret z 19 VII 1974 r. o amnestii (Dz.U. nr 24, poz. 102); Dekret z 12 XII 1981 r. o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń (Dz.U. nr 29, poz. 158); Ustawa z 21 VII 1983 r. o amnestii (Dz.U. nr 39, poz. 177); Ustawa z 21 VII 1984 r. o amnestii (Dz.U. nr 36, poz. 192); Ustawa z 17 VII 1986 r. o szczególnym postępowaniu wobec sprawców niektórych przestępstw (Dz.U. nr 26, poz. 126); Ustawa z 7 XII 1989 r. o amnestii (Dz.U. nr 64, poz. 390).

Otóż już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych dało się zauważyć wyraźne zaostrzenie polityki represyjnej w porównaniu z pierwszym okresem po wejściu w życie kodeksu. Manifestowało się to przede wszystkim coraz częstszym stosowaniem pozbawienia wolności, zarówno w postaci aresztu zasadniczego jak i zastępczego, kumulowaniem dolegliwości poprzez szerokie odwoływanie się do kar dodatkowych oraz nadużywaniem możliwości orzekania w postępowaniu przyspieszonym.

Nie można wykluczyć, że jakiś wpływ miała na to dokonana w 1975 roku reforma administracji i podziału administracyjnego kraju, która m.in. zlikwidowała 427 kolegia powiatowe, tworząc w ich miejsce 2789 kolegiów gminnych<sup>51</sup>. Reforma ta bowiem — jak trafnie zauważono<sup>52</sup> — w poważnym stopniu wzmocniła instytucjonalne i faktyczne związki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z lokalnymi organami administracji, czyniąc je, siłą rzeczy bardziej podatnymi na wpływy tych organów.

Zapoczątkowany u progu lat osiemdziesiątych nacisk opinii publicznej oraz środowiska naukowego na zliberalizowanie szeroko rozumianego prawa karnego i realizowanej na jego podstawie polityki karnej doprowadziły w 1981 roku do pewnego złagodzenia represyjności orzecznictwa, przynajmniej w porównaniu z drugą połową lat siedemdziesiątych. Wyraziło się to głównie w ograniczeniu stosowania aresztu zasadniczego oraz grzywny z zamianą na karę zastępczą prowadząc w konsekwencji do poważnego spadku wykonanych aresztów zastępczych, częstszym sięganiu do nagany i odstąpienia od ukarania, istotnym ograniczeniu orzekania w postępowaniu przyspieszonym, a także spadkiem wysokości wymierzonych grzywien (choćby było to w głównej mierze skutkiem dewaluacji pieniądza).

Wprowadzenie stanu wojennego wraz z towarzyszącymi mu aktami prawnymi spowodowało, iż w 1982 roku miało miejsce zaostrzenie represji, aczkolwiek — co warto podkreślić — nie było ono szczególnie drastyczne zbliżając się do normy polityki karnej z drugiej połowy lat siedemdziesiątych. Zaostrzenie to manifestowało się przede wszystkim we wzroście udziału grzywien z zamianą na karę zastępczą, a w związku z tym poważnym zwiększeniu liczby wykonanych aresztów zastępczych, co po części łączyło się z nader szerokim orzekaniem w trybie przyspieszonym. Udział kary aresztu zasadniczego w porównaniu z rokiem 1981 zwiększył się wprawdzie minimalnie, ale z uwagi na wydatny wzrost ogółu ukaranych przez kolegia liczby osób, którym wymierzono ten środek były w przybliżeniu podobne do liczb z końca lat siedemdziesiątych. Wreszcie kolejnym dowodem typowo represyjnego ukierunkowania orzecznictwa było wyraźnie rzadsze odwoływanie się do środków najłagodniejszych tj. nagany i odstąpienia od ukarania. Co się tyczy natomiast rzeczywistej dolegliwości represji ekonomicznej, to wzrost jej okazał się nieznaczny ze względu na umiarkowane raczej podwyższenie ustawowego wymiaru grzywny w 1982 roku.

Z dniem 1 stycznia 1983 roku w wyniku kolejnej reformy ustrojowej utworzono 376 kolegiów rejonowych, które zastąpiły 2389 kolegia działające dotychczas przy terenowych organach administracji państwowej<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Por. ustawę powołaną, w przyp. 18.

<sup>52</sup> J. Skupiński: *Kierunki doskonalenia...*, op.cit., s. 27.

<sup>53</sup> Ustawa z 29 XII 1982 r. o zmianie ustaw: o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. nr 45, poz. 291); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 I 1983 r. w sprawie kolegiów rejonowych.

Tego rodzaju centralizacja poważnie ułatwiająca sterowanie przez resort polityką orzecznictwa stanowiła podatny grunt dla realizacji generalnych kierunków polityki kryminalnej państwa. Jak pamiętamy wyrazem ich w sferze prawa wykroczeń były zwłaszcza wybitnie punitywne wytyczne z 1984 r. i dokonana w tok później nowelizacja kodeksu drastycznie podwyższająca ustawowy wymiar grzywien, wprowadzająca obowiązek orzekania zastępczej kary aresztu oraz rozszerzająca możliwość wymierzania kar dodatkowych.

W rezultacie w latach 1985—1987 daje się zaobserwować kolejne poważne zaostrenie surowości orzecznictwa kolegiów, które tym razem przybrało w pierwszym rzędzie formę wydatnego zintensyfikowania represji ekonomicznej, głównie poprzez gwałtowny wzrost wysokości orzekanych grzywien w warunkach pogłębiającej się pauperyzacji społeczeństwa oraz obligatoryjne wymierzanie zastępczych kar aresztu odzwierciedlające wspomnianą wcześniej tendencję do fiskalizacji orzecznictwa. Nie mniej charakterystyczne dla tego okresu było również nader szerokie stosowanie kar dodatkowych, oznaczające równocześnie nasilenie tendencji do kumulowania dolegliwości dosięgających ukaranego. Innym wybitnie negatywnym zjawiskiem znamionnym dla omawianego okresu był dalszy wzrost i tak niebywale dużej liczby osób, które pomimo orzeczenia środka nieizolacyjnego zostały pozbawione wolności. Działo się tak przede wszystkim na skutek obligatoryjnego w owym czasie orzekania grzywny z zamianą na zastępczą karę aresztu. W związku z powyższym trzeba też przypomnieć, iż pogarszające się wówczas proporcje pomiędzy liczbą osób odbywających karę aresztu zasadniczego i zastępczego oraz rosnąca dolegliwość orzekanych grzywien rodziły obawę, której zasadności niestety nie zweryfikowano empirycznie, czy nie oznaczało to odradzania się niebezpiecznej tendencji do przechodzenia na stosowanie „ukrytego” pozbawienia wolności pozwalającego uniknąć kontroli sądowej. Zważywszy, że grzywna była niezmiennie podstawowym środkiem reakcji dosięgającym, dzie więciu ukaranych, a kary dodatkowe orzekano wobec 200—250 tys. sprawców rocznie, można przyjąć, że zakres zaostrenia polityki karnej w tym okresie miał zasięg najbardziej powszechny. Uwzględniając nadto inne wspomniane wcześniej negatywne tendencje orzecznictwa, które utrzymały się lub nasiliły w owym czasie, zauważamy, że polityka represyjna w latach 1985—1987 stała się nawet surowsza aniżeli w trakcie obowiązywania stanu wojennego. Przesądzało to równocześnie, że w przeważającej części lat osiemdziesiątych miało miejsce dalsze systematyczne zaostrenie represji wobec sprawców wykroczeń. Wniosku powyższego nie może zmienić ograniczenie orzekania aresztu zasadniczego, zważywszy zwłaszcza, że głównym zastępującym go środkiem była grzywna z zamianą na karę zastępczą, kończąca się bardzo często faktycznym pozbawieniem wolności. Nie zmienia go też nieco rzadsze wydawanie orzeczeń w postępowaniu przyśpieszonym, ani tym bardziej postępowaniu nakazowym, gdyż to ostatnie ograniczenie miało właśnie na celu nasilenie represji ekonomicznej.

W ostatnich dwóch latach minionego dziesięciolecia mieliśmy natomiast do czynienia z dość wyraźnie zarysowującą się liberalizacją polityki karania. Wyrażała się ona głównie wydatnym zmniejszeniem zarówno liczby wymierzonych aresztów zasadniczych jak i wykonanych aresztów zastępczych, ograniczeniem stosowania kar dodatkowych, a także rzadszym orzekaniem w postępowaniu przyśpieszonym, chociaż z drugiej strony zakres odwoływania się do reakcji najłagodniejszych tj. nagany i odstąpienia od ukarania nie uległ bynajmniej rozszerzeniu.



Jak dobrze wiadomo był to jednak okres szczególnie: znamieny najpierw różnymi konfliktami i strajkami, a następnie porozumieniem społecznym uwieńczonym ustaleniami Okrągłego Stołu, stanowiącymi początek reform ustrojowych, co wskazuje, że złagodzenie polityki karania w tym dwuleciu zostało w jakimś sensie „wymuszone” sytuacją społeczno-polityczną w kraju.

Postępujące zmiany ustrojowe, toczące się prace nad reformą prawa wykroczeń, a zwłaszcza dokonana w 1990 roku nowelizacja tego prawa polegająca m.in. na przejściu przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad orzecznictwem kolegiów oraz wprowadzeniu pełnej kontroli sądów nad jurysdykcją tych organów<sup>54</sup>, pozwalają żywić nadzieję na zasadniczą reorientację egzystującego dotąd punitivnego i nieracjonalnego modelu polityki karnej.

Jakkolwiek wszystkie wymienione zmiany usprawiedliwiają optymistyczne spojrzenie w przyszłość, jedna z nich, mianowicie pozbawienie szefa resortu spraw wewnętrznych nadzoru nad polityką orzecznictwa kolegiów wydaje się piszącemu te słowa szczególnie doniosła. Trzeba bowiem na zakończenie podkreślić, że w odróżnieniu od polityki karania realizowanej przez sądy, nasilenie oddziaływań represyjnych wobec sprawców wykroczeń nie było nigdy uzasadnione jakimś rzeczywistym czy też deklarowanym wzrostem zagrożenia z ich strony dla porządku prawnego. W tej sytuacji — jak starano się to wykazać — o potrzebie stosowania wobec odpowiadających za najdrobniejsze czyny karalne mniej lub bardziej surowych środków karnych decydował arbitralnie Minister Spraw Wewnętrznych, wytyczający w całym omawianym osiemnastolecu główne kierunki polityki karania w sprawach o wykroczenia.

---

54

Por. akty prawne powołane w przyp.1.