

JOLANTA JAKUBOWSKA-HARA

POLITYKA KARNA SĄDÓW W SPRAWACH O WYKROCZENIA (W ŚWIETLE DANYCH STATYSTYCZNYCH)

Od niemal siedmiu lat orzecznictwo w sprawach o wykroczenia sprawują sądy. Przez poprzednie blisko pół wieku należało ono do kolegiów do spraw wykroczeń, zwanych do 1972 r. kolegiami karno-administracyjnymi. Ostateczna likwidacja tych organów i ustanowienie w ich miejsce jurysdykcji sądowej były wypełnieniem normy konstytucyjnej (art. 237 Konstytucji RP z 1997 r.) ograniczającej okres działalności kolegiów do czterech lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej. Kompleksowe przejście orzecznictwa w sprawach o wykroczenia poprzedziły reformy ustrojowo-procesowe zmierzające, najogólniej rzecz biorąc, do ujednoczenia postępowania we wszystkich sprawach o czyny karalne. Należy w tym miejscu wspomnieć o dwóch nowelizacjach prawa wykroczeń jako tych, które zasadniczo wpłynęły na rozszerzenie zakresu kontroli sądowej nad działalnością rozstrzygającą kolegiów do spraw wykroczeń¹. Mowa tu o ustawie z 8 czerwca 1990 r.² oraz o ustawie z 28 sierpnia 1998 r.³ reformującej dość radykalnie materialną i procesową sferę prawa o wykroczeniach.

Pierwszy z tych aktów zmodyfikował system kolegiów ds. wykroczeń, znosząc kolegia drugiej instancji i ustanawiając w ich miejsce sądy rejonowe. Oznaczało to rozszerzenie kontroli sądowej na całe orzecznictwo kolegiów. W konsekwencji likwidacji uległa komisja ds. orzecznictwa kolegiów, której kompetencje przejął sąd wojewódzki. Ważną innowacją było usytuowanie kolegiów przy sądach najniższych szczebli (sądach rejonowych) oraz powierzenie nadzoru zwierzchniego nad kolegiami ministrowi sprawiedliwości (wcześniej należał on do ministra spraw wewnętrznych). Reforma z 1990 r. zrywająca powiązania kolegiów z administracją była niewątpliwie znaczącym krokiem w procesie „usądowiania” kolegiów, jednak przyjęty w niej model kontroli sądowej nadal uniemożliwiał sądom skuteczny wpływ na działalność orzeczniczą kolegiów⁴. W latach dziewięćdziesiątych w literaturze opowiadano się

¹ Szczegółowo na temat tej kontroli zob. J. Jakubowska-Hara, *Ewolucja modelu kontroli sądowej w sprawach o wykroczenia, Przegląd Prawa Karnego* 1999, nr 19, s. 27–43.

² Dz.U. Nr 43, poz. 251.

³ Dz.U. Nr 113, poz. 717.

⁴ Wprawdzie sądy przejęły rolę kolegiów drugiej instancji, ale z zachowaniem dotychczasowego systemu kontroli, tzn. w trybie żądania skierowania sprawy do sądu. Ponieważ oskarżonego nadal nie chronił zakaz *reformationis in peius*, stworzono ustawową możliwość zaskarżenia w drodze rewizji wyroku sądu pierwszej instancji, gdy ten orzekł na niekorzyść oskarżonego. Było to jednak rozwiązanie połowiczne i nie mogło zastąpić modelu w pełni odwoławczego.

w zasadzie już jednomyślnie za docelową likwidacją kolegiów i przekazaniem całości orzecznictwa karnego sądom, aczkolwiek większość autorów utrzymywała nadal, że proces ten powinien następować stopniowo, w drodze ewolucji, głównie ze względów organizacyjnych, finansowych i kadrowych⁵. Postulaty przedstawicieli nauki znalazły wyraz w konstytucji z 1997 r. oraz w nowej kodyfikacji prawa karnego. W myśl konstytucyjnej zasady, iż wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy, kolegia do spraw wykroczeń zostały uznane za organy już tylko czasowo orzekające w sprawach o wykroczenia.

Wejście w życie nowej kodyfikacji karnej i założenia konstytucji wymagały pilnej reformy przepisów prawa wykroczeń. Aktem dostosowującym tę dziedzinę do rozwiązań prawa karnego była wspomniana ustawa z 28 sierpnia 1998 r. W kwestii kontroli sądowej nowela sierpniowa była uzupełnieniem regulacji procesowych i dostosowaniem ich do rozwiązań rozdziału 54 nowego kodeksu postępowania karnego normującego postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia. W myśl przyjętych rozwiązań sąd stał się organem *stricte* odwoławczym od orzeczeń kolegiów.

Ostatnim krokiem w kierunku ujednoczenia orzecznictwa w sprawach o czyny karalne było przejście przez sądy z dniem 17 października 2001 r. pełnej jurysdykcji w sprawach o wykroczenia. Tego dnia wszedł w życie nowy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (uchwalony 24 sierpnia 2001 r.). Wprawdzie jest to akt autonomiczny, jednak w sporej części recypuje przepisy kodeksu postępowania karnego, co podważa sens utrzymywania odrębnej kodyfikacji.

W sprawach o wykroczenia orzekają obecnie sądy rejonowe (w tych wydziały grodzkie), a sądem odwoławczym jest sąd okręgowy.

Analizę statystyczną orzecznictwa sądów w sprawach o wykroczenia poprzedzi krótka charakterystyka form reakcji na wykroczenia przewidzianych w kodeksie wykroczeń z 1971 r.

Od września 1998 r., na wzór kodeksu karnego, do prawa wykroczeń został wprowadzony podział na kary i środki karne. Katalog kar nie uległ zmianie. Należą do niego nadal areszt, ograniczenie wolności, grzywna i nagana. Do środków karnych natomiast zalicza się zakaz prowadzenia pojazdów, przepadek przedmiotów, nawiązkę, obowiązek naprawienia szkody oraz podanie orzeczenia do wiadomości w szczególny sposób. Katalog środków karnych, podobnie jak wcześniej katalog kar dodatkowych,

⁵ Zob. w szczególności: T. Grzegorzczak, *Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia*, *Państwo i Prawo* 1993, z. 4, s. 28–29 oraz idem, *O systemie organów orzekających w sprawach o wykroczenia de lege lata i de lege ferenda*, w: T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski (red.), *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 140–145; Z. Gostyński, *Koncepcja orzecznictwa w sprawach o wykroczenia (de lege lata i de lege ferenda)*, w: S. Waltoś (red.), *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1993, s. 592–596; A. Gubiński, *O projektach reformy prawa o wykroczeniach*, *Państwo i Prawo* 1992, z. 11, s. 15; a także: T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń*, w: T. Bojarski et al. (red.), op. cit., s. 20–21; E. Skrętowicz, *Postępowanie sądowe w sprawach o wykroczenia de lege ferenda*, w: T. Bojarski et al. (red.), op. cit., s. 163–164. Odmienny pogląd reprezentował A. Marek, wskazując wiele argumentów przemawiających za likwidacją kolegiów i powierzeniem bezzwłocznie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sądom. Zob. m.in. *Problemy reformy polskiego prawa wykroczeń*, w: Z. Cwiakalski (red.), *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1993, s. 208–209, oraz idem, *Proponowany model prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia na tle standardów europejskich*, w: T. Bojarski et al. (red.), op. cit., s. 34.

ma charakter otwarty i dopuszcza możliwość orzekania innych środków określonych przez ustawę⁶.

Poza tradycyjną reakcją prawnokarną kodeks wykroczeń nadal dopuszcza także inną formę wpływania na sprawców wykroczeń, a mianowicie tzw. środki oddziaływania społecznego i wychowawczego. Są one przejawem przyjętej na gruncie prawa wykroczeń zasady celowości ścigania i karania wykroczeń. Dopuszcza się zatem możliwość rezygnacji z reakcji karnej na rzecz formalnie łagodniejszej. I tak, w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary istnieje możliwość orzeczenia środka oddziaływania społecznego, który ma na celu przywrócenie naruszonego porządku prawnego lub naprawienie wyrządzonej szkody, polegającego zwłaszcza na przeproszeniu pokrzywdzonego, uroczystej deklaracji niepopelniania więcej takiego czynu albo zobowiązaniu sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego. W literaturze podkreśla się, że środki oddziaływania społecznego mają charakter dobrowolny, ich wykonanie nie jest zagwarantowane, jak w przypadku środków penalnych, przymusem państwowym. W trakcie dyskusji nad projektem nowego kodeksu wykroczeń słusznie zwracano uwagę na zbędne utrzymywanie instytucji środków oddziaływania społecznego, skoro ich funkcję lepiej spełniają niektóre środki karne, takie jak nawiązka czy odszkodowanie⁷.

Co się tyczy drugiej grupy środków oddziaływania pozakarnego – tzw. środków oddziaływania wychowawczego, to znowelizowane w 1998 r. przepisy kodeksu wykroczeń zmieniły kształt prawny tej instytucji. W świetle aktualnej regulacji „w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego”. Przez inne środki wychowawcze należy rozumieć środki służbowe, dyscyplinarne i inne, które zostały zastosowane wobec sprawcy wykroczenia, w szczególności w szkole, do której uczęszcza, w zakładzie pracy, w którym jest zatrudniony, lub stowarzyszeniu, którego jest członkiem⁸. Zastosowanie wspomnianego środka wiąże się z rezygnacją ze złożenia wniosku o ukaranie, odmową wszczęcia postępowania bądź umorzeniem już wszczętego⁹.

W katalogu kar najsurowszym środkiem pozostaje areszt, którego wymiar ustawowy wynosi obecnie od 5 do 30 dni. W intencji ustawodawcy kara ta ma charakter wyjątkowy, co znalazło wyraz w kilku przepisach kodeksu, wśród których podstawowe znaczenie ma art. 35 ograniczający zakres stosowania aresztu do przypadku wykroczeń popełnionych umyślnie. Ta formalna przesłanka jest o tyle istotna, że wymaga ustalenia rodzaju winy, gdyż kodeks wykroczeń przewiduje odpowiedzialność za czyny popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Dalsze przesłanki zawężające pole wymierzania tej kary należą już do oceny sądu, a są nimi: waga czynu bądź okoliczności sprawy świadczące o demoralizacji sprawcy albo sposób

⁶ Kodeks wykroczeń nie przewiduje obecnie innych środków karnych. W przepisach pozakodeksowych można wskazać przykładowo zakaz wstępu na imprezy przewidziany w art. 22 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 106, poz. 680 z późn. zm.).

⁷ Zob. J. Szumski, *Środki alternatywne wobec kary za wykroczenia (w związku z projektem kodeksu wykroczeń)*, Państwo i Prawo 1992, z. 12, s. 77.

⁸ A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 94.

⁹ Szerzej na temat mankamentów aktualnej regulacji zob. J. Szumski, *Środki alternatywne...*, op. cit., s. 79–82; J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń (model ustawowy i praktyka)*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2004, s. 130–131.

jego działania zasługujący na szczególne potępienie. Kodeks przewiduje ponadto zakaz wymierzania aresztu (w postaci zasadniczej i zastępczej), jeżeli warunki osobiste sprawcy uniemożliwiają odbycie tej kary. Deklarowany wyjątkowy charakter kary aresztu nie pozostaje jednak w zgodzie z dużą liczbą zagrożeń tą karą. W kodeksie wykroczeń przewidziany jest on bowiem w 49 przepisach części szczególnej. Ponadto występuje jako sankcja w 40 ustawach szczególnych, czyli w ponad jednej czwartej ustaw zawierających przepisy pozakodeksowego prawa wykroczeń¹⁰.

Warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu traktowane jest przez ustawę jako forma wykonania kary. W rzeczywistości jednak – co niejednokrotnie potwierdzały badania praktyki – instytucja ta występuje jako odrębny środek penalny, funkcjonujący poniekąd niezależnie od kary aresztu, który zastępuje nie tę karę, ale inne środki wolnościowe, łącznie z odstępniem od ukarania¹¹.

Kształt prawny omawianej instytucji, jaki nadała jej kodyfikacja z 1971 r., od początku budził zastrzeżenia w doktrynie¹². Stosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu wiąże się z pozytywną prognozą wynikającą z przekonania, że mimo niewykonania aresztu sprawca nie popełni podobnego przestępstwa lub wykroczenia. Prognozę tę uzasadniają – w myśl art. 42 k.w. – okoliczności popełnienia wykroczenia, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz jego zachowanie po popełnieniu wykroczenia. Niekonsekwencja w regulacji ustawowej polega na tym, że przesłanki zastosowania tej instytucji w dużej mierze wykluczają się z przesłankami stosowania kary aresztu (zob. art. 35 k.w.) i założeniem o wyjątkowym charakterze tej kary. Dodać należy, że w ujęciu kodeksu wykroczeń warunkowe zawieszenie wykonania aresztu jest tzw. prostym zawieszeniem, a więc niezawierającym obowiązków probacyjnych, co w dużej mierze pozbawia tę instytucję możliwości efektywnej jej realizacji.

Kara ograniczenia wolności uważana jest za drugą pod względem abstrakcyjnego stopnia dolegliwości karę przewidzianą w prawie wykroczeń. Kara ta w rozwiązaniach kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń wykazuje niemal całkowite podobieństwo instytucjonalne. Różnica sprowadza się do ustawowego wymiaru oraz braku możliwości oddania ukaranego pod dozór kuratora, osoby godnej zaufania lub odpowiedniego stowarzyszenia czy instytucji i redukcji niektórych, przewidzianych w kodeksie karnym obowiązków. Po nowelizacji kodeksu wykroczeń w 1998 r. kara ograniczenia wolności może być orzekana wyłącznie w wymiarze jednego miesiąca. Ograniczenie sfery wolności ukaranego sprowadza się do niemożności zmiany – bez zgody sądu

¹⁰ Zob. W. Radecki, w: M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 194.

¹¹ Zob. J. Szumski, *Polityka karna wobec sprawców drobnych kradzieży (w świetle badań aktowych)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa 1986, s. 122; idem, *Środki karne stosowane w sprawach o wykroczenia*, w: J. Skupiński (red.), *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa 1984, s. 183; J. Jakubowska-Hara, *Problem stosowania kary aresztu wobec sprawców wykroczeń*, *Państwo i Prawo* 1984, z. 4, s. 83; J. Skupiński, *Warunkowe skazanie w prawie polskim na tle porównawczym*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1992, s. 320.

¹² Zob. zwłaszcza J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa 1974, s. 327; A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 151. Genezę tej instytucji, począwszy od projektu kodeksu wykroczeń z 1961 r., przedstawił J. Szumski, *O niektórych środkach karnych w projekcie reformy prawa wykroczeń*, *Państwo i Prawo* 1990, z. 11, s. 96 i n.

– miejsca stałego pobytu, obowiązku wykonywania pracy wskazanej przez sąd oraz obowiązku udzielenia wyjaśnień dotyczących przebiegu wykonania kary.

Wariant podstawowy tej kary polega na wykonywaniu nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w odpowiednim zakładzie pracy, placówce służby zdrowia, opieki społecznej, organizacji lub instytucji niosącej pomoc charytatywną bądź na rzecz społeczności lokalnej w wymiarze od 20 do 40 dni. Drugi wariant kary ograniczenia wolności, odnoszący się do osób zatrudnionych, sprowadza się do potrącania z wynagrodzenia od 10 do 25% na rzecz Skarbu Państwa lub na cel społeczny wskazany przez sąd. Kodeks wykroczeń przewiduje ponadto dwa obowiązki o charakterze fakultatywnym zwiększające dodatkowo dolegliwość tej kary: naprawienie szkody wyrządzonej wykroczeniem (w całości lub części) oraz przeproszenie pokrzywdzonego.

Z punktu widzenia funkcji kryminalnopolitycznej kara ograniczenia wolności uważana była i jest nadal w prawie wykroczeń za środek kontrowersyjny. Zastrzeżenia wywoływał zarówno ustawowy model tej kary, jak i jego praktyczna realizacja. Dotychczasowe badania orzecznictwa wykazywały, że kara ograniczenia wolności nigdy nie stanowiła alternatywy dla aresztu. Permanentne trudności organizacyjne były od początku przyczyną niepowodzeń w wykonywaniu tego środka, co skutkowało stosunkowo rzadkim wykorzystywaniem go w praktyce. Obecnie dodatkowe wątpliwości budzi skuteczność omawianej kary przy założeniu, że trwać może tylko miesiąc. Dlatego należałoby postulować powrót do pierwotnego ustawowego wymiaru, którego górna granica wynosiła trzy miesiące, a ponadto rezygnację z wariantu kary polegającego na potrącaniu z wynagrodzenia za pracę, które w istocie polega wyłącznie na dolegliwości ekonomicznej i zastępuje karę grzywny.

Tradycyjnie podstawowym środkiem represji w sprawach o wykroczenia jest kara grzywny. Grzywna znajduje zastosowanie we wszystkich rodzajach postępowania, przy czym w postępowaniu mandatowym jest karą wyłączną. Również w orzecznictwie sądowym (podobnie jak wcześniej w orzecznictwie kolegiów) jest środkiem zdecydowanie wiodącym.

Największym problemem związanym ze stosowaniem tej kary jest jej realizacja, wobec części sprawców wykroczeń nie jest bowiem możliwe wykonanie grzywny, również w drodze egzekucji. Wprowadzona w 1998 r. do kodeksu regulacja pozwalająca na zastępowanie nieściągalnej grzywny pracą społecznie użyteczną wydaje się, jak dotąd, rozwiązaniem najbardziej właściwym.

Grzywna w prawie wykroczeń wymierzana jest w systemie kwotowym w granicach od 20 do 5000 zł, chyba że ustawa stanowi inaczej¹³.

Wspomniana kilkakrotnie nowelizacja kodeksu z 1998 r. wprowadziła po raz pierwszy do prawa wykroczeń dyrektywę wymiaru kary grzywny nakazującą uwzględnianie przy orzekaniu tego środka dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych oraz stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych. Pominięta natomiast została dyrektywa będąca odpowiednikiem art. 58 § 2 k.k. zakazująca wymierzania tzw. grzywny niecelowej, gdy dochody sprawcy i jego stosunki

¹³ Chodzi tu przede wszystkim o inne granice grzywny w postępowaniach szczególnych. O innych zastrzeżeniach ustawy, które mogą powstawać na gruncie pozakodeksowego prawa wykroczeń, pisze W. Radecki, w: M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 124–125.

majątkowe uzasadniają przekonanie, że grzywny on nie uiści i nie można jej będzie ściągnąć w drodze egzekucji. Wydaje się, że na gruncie prawa wykroczeń tego rodzaju zakaz nie ma większej racji bytu nie tylko ze względów praktycznych, lecz także z uwagi na obowiązujące od września 1998 r. korzystne dla sprawcy regulacje związane z wykonaniem kary grzywny.

Nagana zaliczana jest w prawie wykroczeń do kar mimo wątpliwości co do jej kryminalnego charakteru. Istota tej kary polega na zinstytucjonalizowanym potępieniu moralnym sprawcy wykroczenia. O zastosowaniu nagany mogą decydować bądź przesłanki przedmiotowe (czyn o niewielkiej społecznej szkodliwości), bądź podmiotowe wiążące się z pozytywną prognozą wobec sprawcy. Wątpliwości budzi obowiązujące nadal anachroniczne sformułowanie ustawowe dopuszczające możliwość orzekania tej kary, jeśli jest „wystarczająca do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego”. W literaturze słusznie podkreśla się, że jeśli istnieje potrzeba „wdrażania sprawcy” do przestrzegania prawa, to kara nagany nie może być wystarczająca i zachodzi konieczność sięgnięcia po inne kary¹⁴. Nagana bowiem powinna mieć zastosowanie w zasadzie do sprawców przestrzegających norm porządku prawnego. Nie dziwi zatem fakt wyłączenia tego środka wobec sprawców wykroczeń chuligańskich.

Przedmiotem analizy statystycznej jest orzecznictwo sądów rejonowych w sprawach o wykroczenia w latach 2002–2007. Gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości informacje statystyczne w tej materii są niestety dość ogólne¹⁵, niemniej jednak pozwalają uzyskać pewien obraz polityki karnej realizowanej w ciągu pierwszych sześciu lat działalności orzeczniczej sądów w sprawach o wykroczenia. Dzięki omawianym danym można ustalić: rodzaje rozstrzygnięć (w tym zakres orzeczeń o ukaraniu, o niewinnieniu i umorzeniu postępowania); rozstrzygnięcia z uwzględnieniem trybu postępowania oraz strukturę orzeczonych środków penalnych.

Analizowane dane statystyczne będą w miarę potrzeby porównywane z odpowiednimi danymi z lat 1972–2000, gdy orzecznictwo sprawowało kolegia do spraw wykroczeń¹⁶. Zabieg ten ma na celu zbadanie, czy zmiana organu orzekającego wpłynęła znacząco na politykę karną w sprawach o wykroczenia.

Prezentację materiału statystycznego rozpoczniemy od struktury prawomocnych rozstrzygnięć wydanych w sądach rejonowych (tabela 1). Orzeczenia o ukaraniu oraz odstąpieniu od wymierzenia kary potraktowano łącznie, gdyż są to orzeczenia stwierdzające winę. Choć odstąpienie od wymierzenia kary jest w znaczeniu kodeksowym instytucją związaną z wymiarem kary, a nie *stricte* karą, to stopniem dolegliwości nie odbiega w istocie od nagany uznanej formalnie za karę.

Z tabeli 1 wynika, że liczba prawomocnych rozstrzygnięć od 2003 r. do końca badanego okresu utrzymywała się na względnie stałym poziomie. W porównaniu z sytuacją z ostatnich ośmiu lat działalności kolegiów ds. wykroczeń zauważalny jest

¹⁴ Por. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 85.

¹⁵ Dane statystyczne pochodzą z opracowań Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości. Obliczenia własne.

¹⁶ Szczegółową analizę polityki karnej kolegiów do spraw wykroczeń w latach 1972–2000 prezentuje J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995 oraz J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, op. cit. Powyższe opracowania pokazują także praktykę orzecznictwa realizowaną w latach wcześniejszych.

wyraźny jej spadek, w granicach 130–170 tys. rozstrzygnięć. Przykładowo w 2000 r. kolegia wydała 598 214 rozstrzygnięć, a sądy w 2007 r. o 26% mniej.

Tabela 1. Struktura prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia w sądach rejonowych w latach 2002–2007

Rok	Liczba rozstrzygnięć 100%	W tym					
		orzeczenia o ukaraniu oraz odstąpieniu od wymierzania kary		orzeczenia uniewinniające		orzeczenia umarzające postępowanie	
		l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent
2002	337 391	287 353	87,7	21 283	6,3	20 397	6,0
2003	455 284	398 377	89,4	25 771	5,8	21 660	4,8
2004	422 257	378 595	91,4	21 994	5,2	14 389	3,4
2005	436 897	402 960	93,6	18 998	4,3	9193	2,1
2006	458 597	428 609	94,5	17 136	3,7	8100	1,8
2007	442 488	411 848	94,1	16 621	3,7	9975	2,2

Udział orzeczeń uniewinniających w strukturze rozstrzygnięć sądowych systematycznie malał. W 2007 r. spadł o blisko 60% w stosunku do 2002 r. Podobną tendencję obserwujemy w przypadku umorzeń postępowania. Warto nadmienić, że w pierwszych trzech latach badanego okresu stosunkowo częstą przyczyną umorzeń było przedawnienie orzekania. Od 2005 r. wyraźnie zauważalny jest spadek tego typu umorzeń. Odsetek umorzonych postępowań z wyżej wspomnianego względu w ogólnej liczbie umorzeń wyniósł w latach 2002–2007 odpowiednio: 46,2%; 38,5%; 32,8%; 19,3%; 14,1%; 13,3%.

Miarą represyjności polityki karnej jest rodzaj stosowanych środków penalnych (tabela 2).

Tabela 2. Środki penalne orzekane w sprawach o wykroczenia przez sądy rejonowe w latach 2002–2007

Rok	Ogółem 100%	Areszt bezwzględny		Areszt z zawieszeniem		Kara ograniczenia wolności		Grzywna		Nagana		Odstąpienia od kary	
		l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent
2002	287 353	3098	1,1	2742	0,9	14 426	5,0	249 687	84,1	17 400	6,0	8376	2,9
2003	398 377	3792	0,9	4761	1,2	28 323	7,1	339 532	82,9	21 939	5,5	9476	2,4
2004	378 595	2990	0,8	2095	0,5	34 690	9,2	320 266	82,7	18 554	4,9	7279	1,9
2005	402 960	2344	0,6	1429	0,4	35 524	8,8	346 397	84,5	17 266	4,3	5746	1,4
2006	428 609	2020	0,5	1155	0,3	36 598	8,5	370 788	85,4	18 048	4,2	4752	1,1
2007	444 488	1808	0,4	727	0,2	31 372	7,1	363 537	88,2	14 404	3,2	4044	0,9

Kara aresztu bezwzględnego znajduje praktycznie minimalne zastosowanie, wykazując stałą tendencję spadkową. Niemniej jednak w porównaniu z ostatnią dekadą

działalności kolegiów stwierdzamy, że sądy sięgają po tę formę pozbawienia wolności kilkakrotnie częściej. W latach dziewięćdziesiątych udział aresztu w strukturze ukarań wynosił 0,1–0,2%. Wzrost stosowności tych kar w orzecznictwie sądowym odbywa się kosztem kary grzywny. Ta ostatnia bowiem od czasu nowelizacji z 1998 r. nie może być w stadium wyrokowania zamieniana na areszt. Sądy przypuszczalnie sięgają po ten środek w stosunku do określonej kategorii sprawców, wobec których wykonanie grzywny jest niemożliwe, a kary ograniczenia wolności – znacznie utrudnione.

Warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu jest – jak wcześniej zaznaczono – środkiem nieobwarowanym żadnymi obowiązkami probacyjnymi. W pewnym sensie jednak umożliwia realizację funkcji kompensacyjnej. Dotyczy to przypadków wykroczeń, którymi wyrządzono szkodę w mieniu. Warunkowe zawieszenie może być orzeczone tylko wówczas, gdy szkoda została w całości naprawiona.

Udział badanej instytucji w strukturze środków penalnych wyraźnie maleje od 2004 r. W ostatnim analizowanym roku zmniejszył się pięciokrotnie w stosunku do pierwszych dwóch lat orzecznictwa sądów. Wydaje się, że warunkowe zawieszenie wykonania aresztu wykazywać będzie w praktyce tendencję zanikową, co należy wiązać z wątpliwą skutecznością tej instytucji. Od 1989 r. kolegia ds. wykroczeń faktycznie z tego środka nie korzystała.

W znacznie szerszym zakresie natomiast sądy stosują karę ograniczenia wolności, mimo że można ją wymierzać tylko na okres jednego miesiąca. Fakt ten stawia pod znakiem zapytania realizację podstawowych funkcji tej kary. Z tabeli 2 wynika, że od 2003 r. średnio co jedenaste ukaranie wiązało się z tą karą. W żadnym okresie orzecznictwa kolegiów, począwszy od 1972 r., wskaźniki stosowania kary ograniczenia wolności nie były tak wysokie. W ostatnich dziesięciu latach oscyływały w granicach 0,2–0,8% wszystkich ukarań. Z aprobatą należy odnieść się do wzrostu stosowności omawianej kary, gdyż właśnie w sprawach o drobne czyny karalne środek ten wydaje się szczególnie odpowiedni. Trudno określić, czy jedyną przyczyną aktualnej tendencji w polityce karnej w sprawach o wykroczenia są problemy z orzekaniem, a faktycznie wykonaniem grzywien. Niewykluczone, że w grę wchodzi przełamanie wieloletnich trudności z organizacją aparatu wykonawczego dla kary ograniczenia wolności, co może napawać tylko optymizmem.

Jeśli chodzi o strukturę orzeczeń kary ograniczenia wolności, to znaczenie w praktyce ma jedynie wariant polegający na pracy społecznie użytecznej. Potrącanie z wynagrodzenia znajduje relatywnie minimalne zastosowanie. Wśród ogółu kar ograniczenia wolności udział tej postaci kary w latach 2002–2007 wynosił odpowiednio: 0,04%; 0,1%; 0,3%; 0,01%; 0,06%; 0,04%. Obraz praktyki jest zatem realnym uzasadnieniem dla ustawowej likwidacji tego wariantu kary ograniczenia wolności, co zresztą od wielu lat postuluje doktryna.

Przy okazji analizy statystycznej zwrócono uwagę na formalne nieprawidłowości związane z orzekaniem kary ograniczenia wolności. Sądy mianowicie bez podstawy prawnej stosują warunkowe zawieszenie tej kary. Wprawdzie są to pojedyncze przypadki (wyjątkiem jest 2004 r., kiedy takich orzeczeń zapadło 116), niemniej jednak praktyka taka musi budzić poważne zastrzeżenia.

Kara grzywny niezmiennie dominuje w orzecznictwie dotyczącym wykroczeń. Jej udział w strukturze ukarań wahał się w granicach 83–88%. W porównaniu z orzecz-

nictwem kolegów jest to spadek o 5 do 10 punktów procentowych. Wiąże się to z większym zróżnicowaniem w sposobach reakcji sądów na wykroczenia. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że – jak już wspomniano – do września 1998 r. istniała możliwość zamiany grzywny na areszt w trakcie orzekania o karze. Kolegia z tej możliwości szeroko korzystały¹⁷. Obecnie zastępcze formy wykonania grzywny (praca społecznie użyteczna i areszt) mogą być stosowane wyłącznie w postępowaniu wykonawczym, gdy egzekucja grzywny okaże się bezskuteczna.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia poważnym problemem w polityce karnej w sprawach o wykroczenia była wysoka populacja pozbawionych wolności z tytułu wykonania zastępczej kary aresztu za grzywnę. W niektórych latach przekraczała ona 25 tys. Kary zastępcze wykonywane były średnio wobec co piątej osoby ukaranej grzywną z zamianą na areszt. Wprowadzone w 1998 r. zmiany ustawowe w dużym stopniu zahamowały ten proces. Jednym z istotnych czynników okazała się możliwość zamiany grzywny w kwocie powyżej 500 zł na pracę społecznie użyteczną. Tabela 3 obrazuje skalę zjawiska zamiany grzywny na formy zastępcze w latach 2002–2007.

Tabela 3. Zarządzenia dotyczące zastępczych form wykonania kary grzywny w latach 2002–2207

Rok	Orzeczone kary grzywny (100%)	Zastępcze formy wykonania kary grzywny			
		praca społecznie użyteczna		kara aresztu	
		l.b.	procent	l.b.	procent
2002	249 687	8187	3,3	16 981	6,8
2003	339 532	7203	2,1	12 729	3,8
2004	320 266	6690	2,1	9 738	3,0
2005	346 397	5965	1,7	10 939	3,2
2006	370 788	5609	1,5	12 034	3,2
2007	444 488	b.d.		12 317	2,8

Z powyższego zestawienia wynika, że w ostatnich latach grzywny orzekane przez sądy w sprawach o wykroczenia są w granicach 5% zamieniane w postępowaniu wykonawczym na kary zastępcze. Choć kara aresztu znajduje zastosowanie średnio dwukrotnie częściej niż kara pracy poprawczej, to jednak skala zastępowania kar majątkowych pozbawieniem wolności jest obecnie zdecydowanie mniejsza niż w okresie funkcjonowania kolegów do spraw wykroczeń.

Rzeczywistym wskaźnikiem represyjności polityki karnej w sprawach o wykroczenia jest liczba wprowadzonych do wykonania zastępczych kar aresztu. Uzyskane dane statystyczne dotyczą czterech lat badanego okresu (2002–2005). W nawiasach podano odsetek w stosunku do liczby zarządzeń dotyczących zamiany na areszt. Liczby te wynoszą odpowiednio: 12 530 (73,8%); 9255 (72,7%); 7214 (74,1%); 7239

¹⁷ Wprawdzie dane statystyczne w tym zakresie publikowane były do 1984 r., ale z wcześniejszych statystyk wynika, że od 1976 r. średnio w co czwartej sprawie, w której wymierzano grzywnę, zamieniano ją na areszt. Szerzej na ten temat zob. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, op. cit., s. 207–208 i cytowana tam literatura.

(66,2%). Wprawdzie odsetek faktycznie pozbawionych wolności z tytułu kary zastępczej w stosunku do orzeczonych grzywnien może wydawać się nie tak wysoki, od 2003 r. bowiem mieści się w granicach 2%, to jednak liczby bezwzględne są sygnałem dość niepokojącym. Nie dysponujemy niestety danymi na temat wykonania kar aresztu bezwzględnego i z warunkowym zawieszeniem wykonania. Można jednak założyć, że dotyczy to ok. 80% pierwszych i co najmniej 10% drugich. Z szacunkowych obliczeń wynika, że w ostatnich latach corocznie w granicach 10 tys. osób ukaranych za wykroczenia może trafiać do zakładów karnych.

Kończąc uwagi dotyczące orzekania kary grzywny, należy zauważyć, że nadal zdarzają się przypadki orzeczeń, w których sędziowie stosują warunkowe zawieszenia wykonania tej kary, której to instytucji nie przewiduje kodeks wykroczeń.

Kara nagany w orzecznictwie sądów znajduje większe zastosowanie niż we wcześniejszym orzecznictwie kolegiów ds. wykroczeń. Udział tego środka, podobnie jak dwóch innych o zbliżonym stopniu dolegliwości (warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu i odstąpienia od wymierzenia kary), wykazuje jednak stałą tendencję spadkową. W 2002 r. środki te łącznie stanowiły blisko 10% orzeczeń o ukaraniu, a w 2007 r. już tylko 4,3%. Ich miejsce zajęła kara grzywny.

Na podstawie gromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości danych nie można niestety ustalić, w jakim zakresie sądy stosują tzw. środki oddziaływania społecznego, odstępując od wymierzenia kary. Sama instytucja odstąpienia od kary ma niewielkie zastosowanie, mniejsze, niż miała w orzecznictwie kolegiów w ostatnich latach ich funkcjonowania.

Orzeczone przez sądy środki karne nie są statystycznie uwzględnione w ogólnej liczbie ukarań, mogą bowiem być wymierzane oprócz kar. W latach 2002–2007 orzeczono ogółem tych środków odpowiednio: 23 716; 27 322; 26 592; 28 747; 31 948; 31 822, co stanowi od 7 do 8% orzeczonych kar. Wprawdzie brak jest danych na temat struktury stosowanych środków karnych, ale mając na względzie fakt, że blisko połowa rozstrzygnięć sądowych dotyczy spraw o wykroczenia komunikacyjne, należy przypuszczać, że środkiem występującym najczęściej jest zakaz prowadzenia pojazdów.

Środki oddziaływania wykonawczego stanowią margines w orzecznictwie sądowym dotyczącym wykroczeń. Jeszcze w 2002 r. sądy korzystały z nich w 1235 sprawach, a w ostatnich dwóch latach już tylko w 139 i 134 sprawach.

Ostatnim z analizowanych statystycznie zagadnień jest rodzaj postępowania, w jakim sądy rozpoznają sprawy o wykroczenia. Mowa tu o trybie zwyczajnym, przyspieszonym i nakazowym. Odpowiednie dane przedstawia tabela 4. Z zawartego w niej zestawienia wynika, że w ostatnich trzech latach trybem dominującym jest postępowanie nakazowe. W tym uproszczonym trybie sąd orzeka na posiedzeniu, bez udziału stron w sprawach, w których okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. W postępowaniu nakazowym sąd może wymierzać naganę, grzywnę i ograniczenie wolności oraz środki karne. Wydaje się, że obejmowanie postępowaniem nakazowym coraz większej liczby spraw o wykroczenia jest stałą tendencją w polityce karnej sądów. Warto zauważyć, że w 2007 r. sądy stosowały ten tryb blisko czterokrotnie częściej niż w 2003 r.

Postępowanie przyspieszone, w którym gwarancje procesowe obwinionego są, jak wiadomo, ograniczone, jest stosowane w minimalnym zakresie, co należy ocenić po-

zytywnie. W 2007 r. nie odnotowano wyraźnego wzrostu orzeczeń wydanych w tym trybie, mimo że od 12 marca 2007 r. objęto nim sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim¹⁸.

Tabela 4. Prawomocne rozstrzygnięcia w sądach rejonowych w latach 2002–2007 z uwzględnieniem rodzaju postępowania

Rok	Ogółem 100%	Rodzaj postępowania					
		zwyczajne		przyspieszone		nakazowe	
		l.b.	procent	l.b.	procent	l.b.	procent
2002	337 391	279 275	82,8	5018	1,5	53 098	15,7
2003	455 284	330 130	72,5	4436	1,0	120 718	26,5
2004	422 257	213 893	50,7	3045	0,7	205 319	48,6
2005	436 897	196 533	45,0	2295	0,5	238 069	55,5
2006	458 597	185 624	40,5	2062	0,4	270 163	59,1
2007	442 488	169 564	38,4	2759	0,6	270 165	61,0

* * *

W ustaleniach płynących z uzyskanego materiału statystycznego zwraca uwagę nieco większe zróżnicowanie reakcji sądu na wykroczenia w porównaniu z kolegiami w ostatnich latach ich orzecznictwa. Oceniając sześcioletni okres orzecznictwa sądów, trudno mówić o określonych tendencjach w polityce karnej tych organów. Wyraźnie widoczne jest szersze korzystanie z kary ograniczenia wolności. Kara ta uważana jest formalnie za środek prawny o większej dolegliwości niż grzywna, dlatego też można odnieść wrażenie wzrostu represyjności w polityce karnej sądów. Jednak w rzeczywistości kara ograniczenia wolności trwająca miesiąc nie jest, zwłaszcza dla niektórych kategorii sprawców, karą surowszą niż wysoka grzywna. Kara ograniczenia wolności w ostatnich czterech latach znalazła zastosowanie średnio wobec co jedenastego–dwunastego ukaranego. Jednak w pewnych kategoriach wykroczeń kara ta jest orzekana na znacznie większą skalę. Na podstawie danych statystycznych za 2007 r. wskazać można przykładowo następujące wykroczenia: żebractwo w miejscu publicznym (50% orzeczeń o ukaraniu); publiczne znieważenie Narodu Polskiego, RP lub jej organów konstytucyjnych (43%); kradzież lub przywłaszczenie (30%); utrudnienie korzystania z urządzeń użytku publicznego (26%); niszczenie cudzej rzeczy (20%); nakłanianie do żebractwa (25%). Szersze korzystanie z kar ograniczenia wolności należy uznać za przejaw racjonalnej polityki sądu.

Nierozwiązany jak dotąd problemem pozostaje kilkutyśięczna liczba ukaranych grzywną, wobec których wykonuje się zastępczą karę aresztu. Jednym ze sposobów zminimalizowania tego zjawiska może być rozszerzenie stosowania kary ograniczenia wolności bądź pracy społecznie użytecznej jako zastępczej formy wykonania grzywny. Warunkiem powodzenia kary ograniczenia wolności w praktyce jest, jak

¹⁸ Powyższą regulację do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wprowadziła ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 126, poz. 1648).

powszechnie wiadomo, należyta organizacja pracy. Pożądane efekty można osiągnąć jedynie przy odpowiednich nakładach finansowych na zorganizowanie aparatu wykonawczego. W sumie mogą okazać się to koszty niższe aniżeli pobyt ukaranych za wykroczenia w zakładach karnych.