

Postępowanie karnoadministracyjne w II Rzeczypospolitej

Abstract

Penal-administrative Procedure in the Inter-war Poland

The article concerns penal – administrative procedure used by administrative organs in the Second Republic of Poland, from which derives the current transgression procedure. Before the unification in 1928 there were four legal systems regulating transgression procedures. In the 1918–1928 period additional complications of legal system emerged because of lack of consistency in penal – administrative legislation. The article presents sources of law on transgression procedure before and after 1928, outlines the course of administrative procedure in penal cases and describes the possibilities of judicial control over administrative jurisdiction of both common and administrative courts. The article presents also the problems connected with interpretation of penal – administrative regulations in the Supreme Court’s jurisdiction.

Key words: penal-administrative procedure, transgression procedure

Słowa kluczowe: postępowanie karnoadministracyjne, postępowanie wykroczeniowe

1. Uwagi wstępne

Analiza prawnohistoryczna polskiego ustawodawstwa wykroczeniowego (aż do 1971 r. nazywanego karnoadministracyjnym) wskazuje, iż obowiązujący obecnie w Polsce, od 2001 r., model postępowania wykroczeniowego stanowi istotne *novum* w stosunku do dotychczasowych modeli tego rodzaju postępowania obowiązujących w Polsce. Istniejące projekty choćby częściowego przekazania orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w ręce pozasądowych organów¹ wskazują, iż cały czas zachowuje aktualność ostrzeżenie sformułowane przed ponad osiemdziesięciu laty przez Juliusza Makarewicza:

¹ Por. *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*,

Nie próbujemy uszczęśliwiać sędziów sprawami o typie naruszenia spoczynku nocnego lub pomarowania urzędowego ogłoszenia. Sądy już obecnie duszą się z nadmiaru zaufania ustawodawcy, takimi ustawami zadławimy sądownictwo z wielkim uszczerbkiem dla społeczeństwa i ważniejszych spraw².

Pomysł oddania orzecznictwa w sprawach karnoadministracyjnych w ręce sądów powszechnych pojawił się już u zarania działalności Komisji Kodyfikacyjnej. Początkowo zyskał on nawet aprobatę większości członków jej wydziału karnego³. Bardzo szybko jednak z tej koncepcji się wycofano, a obowiązujące w Polsce międzywojennej przepisy postępowania karnoadministracyjnego stały konsekwentnie na stanowisku, iż istnieje istotna różnica między sankcją karną a sankcją administracyjną, i różnica ta powinna się przejawiać choćby w trybie postępowania.

Dokonując periodyzacji dziejów postępowania karnoadministracyjnego w II Rzeczypospolitej, za najistotniejszą granicę należy uznać rok 1928, kiedy weszły w życie przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym⁴. Do tego czasu kwestie proceduralne związane z odpowiedzialnością za wykroczenia były uregulowane przez kompilację przepisów pozaborczych oraz przepisów polskich (niektóre z nich miały przy tym charakter wyraźnie tymczasowy). Analiza zasad postępowania karnoadministracyjnego w II Rzeczypospolitej może być interesująca także ze względu na skalę ówczesnego orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. O ile bowiem w roku 2012 wszczęto postępowania w sprawie 462 tys. wykroczeń⁵, o tyle w 1927 r. rozpatrzono prawie 2 mln spraw karno-administracyjnych⁶.

W II Rzeczypospolitej kognicja karna organów administracji publicznej zarysowana była stosunkowo szeroko. Do 1928 r. w pewnych sprawach kary wymierzane w trybie administracyjnym mogły sięgać nawet roku więzienia⁷. Po unifikacji przepisów postępowania wykroczeniowego maksymalna sankcja karna orzekana przez organy administracyjne mogła wynosić 3 miesiące aresztu albo 3000 złotych grzywny. Za najbardziej skrajny przykład punitowności orzecznictwa karnoadministracyjnego Marian Zimmermann⁸ uznawał obowiązujący do 1921 r. dekret z dnia 11 stycznia 1919 r. w przedmiocie kar za przechowywanie lub użycie broni palnej i materiałów wybuchowych w miejscowości, ogłoszonej w stanie wyjątkowym⁹, który przewidywał możliwość orzeczenia wobec

sygn. ZA12, Rządowe Centrum Legislacji.

² J. Makarewicz, *Powrotna fala*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1930, R. 10, s. 501.

³ *Idem*, *Granice ustawy karnej*, Lwów 1920, s. 1–3.

⁴ Dziennik Ustaw (dalej: Dz.U.) z 1928 r. Nr 38, poz. 365.

⁵ Wszczęte postępowania i prawomocne rozstrzygnięcia wobec osób za wykroczenia w latach 2007–2012, opracowanie Wydziału Statystyki i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości, isws.ms.gov.pl (dostęp: 30.10.2013).

⁶ G. Tauberschlag, *Polskie prawo karno-administracyjne*, Łódź 1930, s. 12.

⁷ Por. art. 5 dekretu z dnia 29 stycznia 1919 r. o nabywaniu broni i amunicji (Dz.U. z 1919 r. Nr 9, poz. 123).

⁸ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie. (Studjum z dziedziny prawa karno administracyjnego)*, Lwów 1930, s. 135.

⁹ Dz.U. z 1919 r. Nr 6, poz. 103.

sprawcy czynu przeciwko życiu lub mieniu z użyciem broni palnej lub materiałów wybuchowych – kary bezterminowego ciężkiego więzienia¹⁰.

2. Postępowanie karnoadministracyjne do 1928 r.

Na terenie dawnego Królestwa Polskiego

Z punktu widzenia gwarancyjności postępowania wykroczeniowego stosunkowo blisko współczesnego wzorca teoretycznie pozostawały przepisy obowiązujące na terenie byłego Królestwa Kongresowego, ponieważ nastąpiła tam prawie całkowita judykalizacja postępowania wykroczeniowego. Jedynym wyjątkiem były przepisy pochodzące z ukazu o urządzeniu gmin wiejskich z 19 lutego (2 marca) 1864 r.¹¹ Zgodnie z art. 27 ukazu:

„Za mniej ważne policyjne wykroczenia, popełnione przez osoby władzy Wójt gminy, na zasadzie artykułu 23 podległe, Wójtowi gminy służy władza ukarania winnych najwyżej dwudniowym aresztem lub karą pieniężną jednego rubla srebrem nieprzenoszącą. Niebędących w możności uiścić się z nałożonej na nich pieniężnej kary, Wójt gminy może skazać nie na dłuższą niż dwudniową publiczną robotę.

Art. 36 ukazu przewidywał analogiczne uprawnienia dla sołtysa w stosunku do mieszkańców wsi, w której pełnił on swoją funkcję. W międzywojennej dogmatyce nie było jednolitości co do obowiązywania tych przepisów. Ze względu jednak na treść art. 1 dekretu z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego („Ustawa o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim z dnia 2 marca 1864 r. [...] zachowuje moc obowiązującą ze zmianami i uzupełnieniami, w poniższych artykułach wymienionymi”) należałoby przyznać rację jednak Marianowi Zimmermannowi¹², który co do tego faktu nie miał wątpliwości, niż Gustawowi Taubenschlagowi¹³, który negował uprawnienia karnoadministracyjne wójtów i sołtysów.

Z braku nowoczesnych uregulowań prawnych na ziemiach byłej Kongresówki bardzo szybko doszło do przyjęcia prowizorycznych przepisów dotyczących postępowania karnoadministracyjnego. Jego podstawą stał się dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniu komisarzy ludowych do wymierzania kar

¹⁰ Trudno jednak się zgodzić z zaprezentowaną tezą, iż czyny te ścigane były na drodze karnoadministracyjnej, a nie sądowej. Brak jest bowiem argumentów przemawiających za tym, iż orzecznictwo w tym zakresie należało nie do sądów, lecz do organów administracji. W szczególności przepisy przywołanego dekretu nie zawierały tego rodzaju klauzuli – w przeciwieństwie do innych aktów prawnych wydanych w tym samym czasie, które wprost powierzały orzecznictwo za wskazane w nich wykroczenia organom administracji (por. np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 29 stycznia 1919 r. w przedmiocie posiadania broni palnej i materiałów wybuchowych, Dz.U. z 1919 r. Nr 12, poz. 133). Skala możliwych do orzeczenia na podstawie dekretu represji karnych nie mieści się w żadnych granicach właściwych postępowaniu karnoadministracyjnemu.

¹¹ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DPKP), 1864, nr 187, t. 42.

¹² Por. M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 83.

¹³ G. Taubenschlag, *Polskie prawo karno-administracyjne*, Łódź 1930, s. 158.

w drodze postępowania administracyjno-karnego¹⁴. Akt ten przewidywał domniemanie kompetencyjne w zakresie orzecznictwa wykroczeniowego przysługujące komisarzom ludowym, czyli powiatowym organom administracji rządowej ogólnej. Na podstawie rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego¹⁵ komisarze ludowi zostali zastąpieni starostami, a jedyną reminiscencją tej nomenklatury stał się tytuł aktu prawnego będącego podstawą orzecznictwa karnoadministracyjnego na ziemiach centralnych aż do 1928 r.

Przywołana regulacja była bardzo enigmatyczna i w zasadzie ograniczała się tylko do trzech przepisów: normy kompetencyjnej, określenia maksymalnej wysokości kar możliwych do wymierzania przez komisarzy (500 marek polskich lub 6 tygodni aresztu) oraz zagwarantowania prawa odwołania, które przysługiwało od orzeczeń komisarzy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia o treści orzeczenia. Szczegóły dotyczące przebiegu postępowania zostały określone w wydanych na podstawie dekretu rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych. Pierwsze z nich – z dnia 21 lutego 1919 r.¹⁶ statuowało dwa tryby postępowania: mandatowe (przewidziane w sytuacjach mniejszej wagi, na skutek doniesienia złożonego przez organy państwowe) albo zwykłe.

Postępowanie mandatowe w istocie było jednak postępowaniem nakazowym, albowiem odbywało się ono zaocznie, a obwiniony nie musiał zaakceptować mandatu. W postępowaniu mandatowym można było wymierzyć karę grzywny w wysokości do 30 marek albo karę aresztu do 3 dni. Wystarczającym do uprawomocnienia się mandatu był brak zgłoszenia, w terminie 8 dni, „podania z żądaniem przeprowadzenia rozprawy karnej”. Załącznik do rozporządzenia określający wzory druków stosowanych w postępowaniu karnoadministracyjnym posługiwał się już bardziej nowoczesną nomenklaturą, a służący stronie niedewolutywny środek zaskarżenia na orzeczenie wydane w postępowaniu mandatowym (określane wówczas jako „osąd”¹⁷) było nazywane – tak jak współcześnie – sprzeciwem. Konsekwencją sprzeciwu był upadek mandatu i przekazanie sprawy do rozpoznania w postępowaniu zwykłym. Obecność obwinionego na rozprawie była obowiązkowa, a jej konsekwencją było przymusowe doprowadzenie obwinionego albo ukaranie grzywną (w obu przypadkach – dopiero po powtórnym wezwaniu). W szczególnych wypadkach już pierwsze wezwanie miało zawierać pouczenie o konsekwencjach niestawiennictwa bądź też można było w ogóle zaniechać wzywania i od razu przystąpić do przymusowego doprowadzenia na rozprawę. Od orzeczenia wydanego w I instancji służył zwyczajny środek odwoławczy, jakim był rekurs wnoszony do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Przepisy nie precyzowały, jakie rodzaje orzeczeń władne było wydać Ministerstwo. Między przepisami proceduralnymi zawarta była norma materialnie wskazująca na zasady wymiaru kary, wedle których organ, wymie-

¹⁴ Dz.U. z 1919 r. Nr 14, poz. 154.

¹⁵ Dz.U. z 1919 r. Nr 72, poz. 426.

¹⁶ Monitor Polski (dalej: M.P.) z 1919 r. Nr 46.

¹⁷ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 lutego 1919 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: Dz.U.M.S.W.) z 1919 r., nr 16, poz. 184).

rzając ją, powinien wziąć pod uwagę wiek sprawcy, jego wykształcenie, dotychczasowe zachowanie oraz stosunki majątkowe.

Orzecznictwo miało być sprawowane bezpośrednio przez komisarza ludowego (później starostę) albo przez referenta, ten jednak – w przeciwieństwie do komisarza – musiał posiadać wykształcenie prawnicze. Wraz z wydaniem rozporządzenia precyzującego przebieg postępowania Minister Spraw Wewnętrznych skierował do komisarzy ludowych okólnik, w którym polecał, aby

[...] przy wykonywaniu orzecznictwa karnego [...] zwracać uwagę na wszystkie okoliczności, tak łagodzące, jak i obciążające, wśród których przekroczenie popełniono, i stosownie do nich kar wymierzać w wypadkach powtarzania przekroczeń należy do niepoprawnych stosować surowsze kary. Kara winna być celową i sprowadzać poprawę stosunków, jednak należy wystrzegać się wymierzania zbyt surowych kar, gnębiących obwinionego¹⁸.

Na ziemiach wschodnich

Postępowanie karnoadministracyjne na ziemiach wschodnich regulowane było początkowo przez przepisy dwóch rozporządzeń Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 17 lipca 1919 r.: o wymierzaniu kar w drodze postępowania administracyjno-karnego¹⁹ oraz o postępowaniu administracyjno-karnego²⁰ (sic!). Akty te zostały zastąpione w następnym roku rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych z 5 listopada 1920 r.: w przedmiocie wyznaczania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego na Terenach Przyfrontowych i Etapowych²¹ oraz o postępowaniu administracyjno-karnem na Terenach Przyfrontowych i Etapowych²². Rozporządzenia te nie różniły się w sposób istotny. Wedle ich treści organem postępowania karnoadministracyjnego orzekającym w I instancji był starosta (wedle nomenklatury obowiązującej jeszcze w 1919 r. – komisarz powiatowy). Zgodnie z rozporządzeniami z 1919 r. w postępowaniu karnoadministracyjnym można było orzekać karę aresztu do 6 tygodni lub karę grzywny. W 1920 r. maksymalna wysokość orzeczonej kary aresztu została podwyższona do 3 miesięcy. Od orzeczenia starosty (komisarza powiatowego) przysługiwało odwołanie, które mogło być wniesione w terminie 14 dni. Rozporządzenie nie regulowało, jaki organ był właściwy do rozpoznania odwołania. Zgodnie jednak z przepisami ogólnymi, tj. rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego²³ oraz wydanych doń aktów wykonawczych należałoby uznać, że był to wojewoda²⁴.

¹⁸ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych do Komisarzy Ludowych w sprawie uprawnień Kom. Lud. do wymierzania kar w drodze administracyjno-karnej z 21 lutego 1919 r. (Dz.U.M.S.W. z 1919 r. Nr 17, poz. 190).

¹⁹ Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (dalej: Dz.U.Z.C.Z.W.) z 1919 r. Nr 8, poz. 54.

²⁰ Dz.U.Z.C.Z.W. z 1919 r. Nr 8, poz. 55.

²¹ Dziennik Urzędowy Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych (dalej: Dz.U.Z.T.P.E.) z 1920 r. Nr 4, poz. 30.

²² Dz.U.Z.T.P.E. z 1920 r. Nr 4, poz. 31.

²³ Dz.U. z 1919 r. Nr 72, poz. 426.

²⁴ Por. art. 5 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 72, poz. 426) o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. z 1919 r. Nr 90, poz. 489).

Rozporządzenia obowiązujące na terenie ziem wschodnich przewidywały stosunkowo szeroki wachlarz środków zabezpieczających, które mogły być stosowane wobec ukaranych w I instancji do czasu rozpatrzenia sprawy przez instancję odwoławczą. Katalog ten obejmował m.in. kaucję, areszt osobisty na czas do 14 dni, areszt majątku, dozór milicji, poręczenie. Od 1920 r. zastosowanie środków zabezpieczających w postępowaniu karnoadministracyjnym podlegało kontroli instancyjnej.

Przywołane przepisy zachowały moc aż do unifikacji postępowania wykroczeniowego w 1928 r. Jediną zmianą było rozciągnięcie przepisów dotyczących postępowania mandatowego zawartych w rozporządzeniu z 1919 r. obowiązującym na terenie byłego Królestwa Kongresowego na województwa: wołyńskie, poleskie, nowogródzkie i wileńskie w 1925 r. Przepisy obowiązują na ziemiach wschodnich aż do tego czasu przewidywały bowiem tylko jeden tryb postępowania – obejmujący rozprawę administracyjną. W stosunku do przepisów obowiązujących na terytoriach centralnych wprowadzono jednak pewne modyfikacje postępowania mandatowego:

- 1) mandat karny mógł być wydany także w sytuacji, kiedy postępowanie nie zostało wszczęte na skutek doniesienia organu publicznego;
- 2) zamiast określeniem „podanie z żądaniem przeprowadzenia rozprawy karnej” posłużono się już określeniem „sprzeciw”;
- 3) wniesienie sprzeciwu miało być połączone z przytoczeniem środków dowodowych;
- 4) jeżeli sprzeciw dotyczył nie samej winy, lecz tylko wysokości kary, należało od razu przedłożyć go organowi II instancji.

Przepisy rozporządzenia, w przeciwieństwie do regulacji wcześniejszych, wyraźnie przewidywały także brak zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu wywołanym wniesieniem sprzeciwu. W pozostałym zakresie tryb postępowania karnoadministracyjnego na ziemiach wschodnich nadal regulowany był przez przepisy z 1920 r., z tą tylko różnicą, że wprowadzono możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności świadków, którzy nie stawili się na wezwanie (dotychczas taka możliwość dotyczyła tylko samego obwinionego).

W Galicji

Postępowanie karnoadministracyjne w Austrii było uregulowane przez szereg aktów prawnych pochodzących z lat 1799–1896²⁵, głównie zaś przez rozporządzenie cesarskie z 20 kwietnia 1854 r. (tzw. *Gummipatent*)²⁶ oraz rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i sprawiedliwości z 30 sierpnia 1857 r.²⁷ Te akty prawne stanowiły podstawę orzecznictwa karnoadministracyjnego na terenie byłej Galicji aż do 1928 r.²⁸

²⁵ Das Hofkanzleidekret vom 2. März 1799 betreffend die einhaltende Wirkung der Rekurse im politischen Wege (Politische Gesetzsammlung z 1816 r., Bd. 14, nr 19). Podobnie jak w wypadku rozporządzeń z 1854 r. i 1857 r. nie ukazał się tekst polski. Ustawa z 12 maja 1896 r., którą uzupełniają się a względnie zmieniają postanowienia, tyżące się postępowania w takich przypadkach, gdy przeciw decyzjom i zarządzeniom Władz politycznych używane są środki prawne (Reichsgesetzblatt – Österreich [dalej: RGBl. Öst.] z 1896 r., nr 101).

²⁶ RGBl. Öst. z 1854 r., nr 169.

²⁷ RGBl. Öst. z 1857 r., nr 198.

²⁸ M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 131.

W monarchii habsburskiej w ciągu XIX w. co najmniej kilkakrotnie dochodziło do gruntownych zmian w zakresie judykalizacji postępowania karnoadministracyjnego i powtórnego powierzania go organom administracji. Zmiany, jakie zaszły w austriackich przepisach regulujących postępowanie karnoadministracyjne, wskazują, iż historyczna ewolucja tej gałęzi prawa nie ma charakteru jednolitego i jednokierunkowego. W przeciwieństwie do wzorca polskiego – w Austrii nie doszło do co raz dalej posuniętej judykalizacji postępowania karnoadministracyjnego²⁹. Wręcz przeciwnie – ustawodawca austriacki już w XIX w. wycofał się z uregulowań zapewniających stopień gwarancyjności postępowania nieproporcjonalny do skali ewentualnych sankcji. Model austriacki ukształtowany w II połowie XIX w. współcześnie uchodzi za wzorcowy przykład pełnej administratyzyzacji prawa wykroczeń³⁰.

Zgodnie z przepisami poaustriackimi organem właściwym do orzekania w I instancji były co do zasady powiatowe władze administracji ogólnej. Od orzeczeń organu I instancji służył rekurs, który mógł być wniesiony w terminie 14 dni (w wypadku rekursu od orzeczenia władz powiatowych) lub 4 tygodni (w wypadku orzeczenia władz krajowych). Z punktu widzenia gwarancyjności postępowania karnoadministracyjnego jest interesujące, że już samo błędne pouczenie co do terminu wniesienia rekursu stanowiło przesłankę uchylenia orzeczenia (§ 3 ustawy z 12 maja 1896 r.³¹).

Austriacka ustawa z 1875 r. o Trybunale Administracyjnym przewidywała, iż jego właściwość w sprawach karnoadministracyjnych zostanie uregulowana odrębnymi przepisami (§ 48)³². Przepisy takie, aż do końca monarchii habsburskiej nie zostały uchwalone. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia o postępowaniu karnoadministracyjnym z 1928 r. podstawę kontroli sądownoadministracyjnej orzeczeń karnych organów administracji stanowiły zatem przepisy konstytucji marcowej, ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym oraz ustaw szczególnych.

Na terenie byłego zaboru pruskiego

Współcześnie rozwiązanie niemieckie w dziedzinie prawa wykroczeń uważa się za model specyficzny, pośredni między modelem austriackim i francuskim³³. Przejściowo w Prusach pod wpływem wzorców francuskich całość orzecznictwa karnego została powierzona sądom³⁴. W II połowie XIX w. częściowo powrócono do postępowania karnoadministracyjnego, przy czym był to jednak dość wąsko zarysowany wyjątek. Ustawodawstwo pruskie bardzo silnie stało na stanowisku wyrażającym się łacińską maksymą *nullum crimen sine iudicio*. Co do zasady bowiem orzecznictwo w sprawach o wykroczenia należało do sądów, a tylko wyjątkowo do organów administracji. Konsekwencją tego było, iż do 1928 r. właśnie na ziemiach b. zaboru pruskiego kompetencje karne administracji były najmniejsze, a kontrola jurydyczna najszersza i najbardziej wszechstronna.

²⁹ Szerzej o ewolucji prawa karno-administracyjnego do okresu międzywojennego: *ibidem*.

³⁰ A. Światłowski, *Jedna czy wiele procedur karnych*, Sopot 2008, s. 148.

³¹ RGBl. Öst. z 1896 r., nr 101.

³² RGBl. Öst. z 1876 r., nr 36.

³³ A. Światłowski, *Jedna...*, s. 148.

³⁴ Rozporządzeniem z dn. 3 stycznia 1849 r. w Prusach oddano całość dotychczasowego orzecznictwa karnoadministracyjnego sądom. Wcześniej podobne regulacje przyjęły praktycznie wszystkie inne państwa niemieckie. Por. M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 84.

Na terenie byłego zaboru niemieckiego postępowanie karnoadministracyjne było regulowane przez ustawę z dnia 23 kwietnia 1883 r. o wydawaniu policyjnych nakazów karnych z powodu wykroczeń³⁵ oraz ogólnoniemiecki kodeks postępowania karnego z dnia 1 lutego 1877 r. Akty te były jednak z sobą niespójne. Kodeks postępowania karnego przewidywał możliwość wydawania orzeczeń przez władze policyjne w sytuacji, gdy karą wystarczającą była grzywna (z możliwością jej zamiany w razie nieściągalności na areszt), areszt do 14 dni albo konfiskata. Ustawa pruska z 1883 r. zarysowała górną granicę odpowiedzialności w postępowaniu administracyjnym zdecydowanie niżej, przewidując możliwość orzecznictwa karnoadministracyjnego tylko w przypadku, gdy maksymalna kara nie przekracza 30 marek (od 1924 r. – 30 złotych³⁶) grzywny. Areszt możliwy był zaś tylko w razie nieściągalności grzywny – i to w maksymalnym wymiarze trzech dni.

Przeciwno policyjnemu nakazowi karnemu obwiniony mógł w ciągu tygodnia wnieść „wniosek o rozstrzygnięcie sądowe” (§ 3 i 4 rozporządzenia z 1883 r.). Postępowanie sądowe nie było jednak zabezpieczone zakazem *reformationis in peius* (§ 457 k.p.k. z 1877 r.).

Sądowa kontrola nad orzecznictwem administracyjnym w sprawach karnych

Przepisy proceduralne obowiązujące na terytorium całego kraju, z wyjątkiem byłego zaboru niemieckiego, nie przewidywały możliwości kontroli sądowej orzeczeń karnoadministracyjnych. Dopuszczalność takiej kontroli wynikała przede wszystkim z przepisów ustaw szczególnych. Ze względu na wielość i niejednorodność takich ustaw ukształtowały się dwa modele sądowej kontroli orzeczeń karnoadministracyjnych:

- 1) od orzeczeń karnoadministracyjnych I instancji przysługiwało odwołanie do organu II instancji, a następnie odwołanie do sądu okręgowego³⁷;
- 2) od orzeczeń karnoadministracyjnych I instancji przysługiwało żądanie przekazania sprawy do sądu powiatowego, a następnie odwołanie do sądu okręgowego³⁸.

W przypadkach, kiedy ustawy nie przewidywały możliwości sądowej kontroli orzeczeń karnych administracji, wedle stanowiska doktryny uzasadnione było odwołanie się do przepisów ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³⁹. Stanowisko prezentowane przez ówczesną naukę w tym zakresie⁴⁰ stało w wyraźnej opozycji do wykładni historycznej przepisów ustawy o NTA. Sprawozdanie komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego zawierało bowiem jasną tezę, iż „z pod orzecznictwa Trybunału

³⁵ Gesetzsammlung für Preußen z 1883 r., s. 65.

³⁶ Por. § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. (Dz.U. z 1924 r. Nr 9, poz. 89).

³⁷ Por. np. ustawę z dnia 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową w brzmieniu nadanym ustawą z 4 sierpnia 1922 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 32, poz. 195 i z 1922 r. Nr 67, poz. 608), ustawę z 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz.U. z 1921 r. Nr 89, poz. 656) albo ustawę z 2 grudnia 1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskim (Dz.U. z 1921 r. Nr 105, poz. 762).

³⁸ Por. np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 listopada 1927 r. o obowiązku odstępowania zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów dla celów obrony Państwa (Dz.U. z 1927 r. Nr 98, poz. 859).

³⁹ G. Taubenschlag, *Polskie prawo...*, s. 316.

⁴⁰ Por. *Ibidem*, s. 320 oraz M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 216.

wyłączone zostają karne orzeczenia władz administracyjnych⁴¹. Już jednak w trakcie prac ustawodawczych nad ustawą o NTA zauważono, że prokonstytucyjna wykładnia przepisów projektu ustawy o NTA każe twierdzić, iż dopóki sprawy karnoadministracyjne nie będą – zgodnie z art. 72 Konstytucji marcowej – podlegać kompetencji sądów powszechnych, muszą się mieścić w zakresie kognicji sądownictwa administracyjnego⁴².

3. Postępowanie karnoadministracyjne według rozporządzenia z 1928 r.

Prace nad unifikacją postępowania w sprawach o wykroczenia w zasadzie⁴³ oparte były na założeniu, iż pełne usadowienie postępowania w sprawach o wykroczenia nie tylko doprowadzi do paraliżu sądów powszechnych, ale i grozi obniżeniem poziomu sądownictwa ze względu na masowe załatwianie spraw błahych, a tym samym przyzwyczajenie do szablonowego i dorywczego rozpatrywania spraw sądowych⁴⁴.

Treść polskich regulacji dotyczących postępowań karnoadministracyjnych predysponowany był głównie przez art. 72 Konstytucji marcowej, który stanowił, że „Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w I instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu”. Co ciekawe, pierwotne brzmienie tekstu konstytucji przewidywało, iż prawo odwołania będzie przysługiwać od orzeczeń władz administracyjnych zapadłych „w II instancji”. Dopiero w listopadzie 1922 r. dokonano sprostowania tekstu Konstytucji, na skutek którego przepis ten uzyskał nowe, istotnie różne brzmienie⁴⁵.

Postępowanie karnoadministracyjne uregulowane było od 29 maja 1928 r. przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karnoadministracyjnym⁴⁶. Zgodnie z jego przepisami orzecznictwu karnoadministracyjnemu mogły podlegać wykroczenia zagrożone karą grzywny nie wyższą niż 3 tysiące złotych lub aresztu do trzech miesięcy, o ile ustawa wyraźnie przewidywała w tych sprawach właściwość władz administracyjnych. Takie brzmienie przepisów proceduralnych pozostawało w ścisłym związku z przepisami wydanego cztery lata później rozporządzenia Prezydenta z 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, które innych wykroczeń niż zagrożone karą 3 miesięcy aresztu lub grzywną do wysokości 3 tysięcy złotych nie przewidywało (przynajmniej w okresie międzywojennym). Zasada ta uległa częściowej

⁴¹ *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk sejmowy nr 3323 z 1922 r., s. 3.

⁴² *Przemówienie posła Józefa Buzka w trakcie prac nad projektem ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, sprawozdanie stenograficzne z 332. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 28 lipca 1932 r., s. 78–79.

⁴³ Wyjątkiem był tylko epizod prac Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej z 1920 r., kiedy zaproponowano przekazanie kompetencji karnych organów administracji sądom. Na skutek sporej krytyki wycofano się jednak z tej propozycji.

⁴⁴ J. Makarewicz, *Granice...*, s. 20.

⁴⁵ Obwieszczenie z dnia 22 listopada 1922 r. w sprawie sprostowania omyłek w ustawie z dn. 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1922 r. Nr 101, poz. 935).

⁴⁶ Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 365.

zmianie na skutek nowelizacji rozporządzenia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. – Prawo prasowe, która przewidywała, iż wykroczenia popełnione drukiem zawsze miały podlegać orzecznictwu sądów.

Polska procedura w znacznej mierze była inspirowana wzorcem niemieckim, uznawanym za najbardziej wyważony kompromis, pomiędzy modelem austriackim a pełną judykalizacją postępowania. W ocenie ówczesnej polskiej doktryny, zarówno prawa administracyjnego⁴⁷, jak i prawa karnego⁴⁸, system ten uznany był za sprawny i zapewniający gwarancyjność postępowania ekwiwalentną do jego przedmiotu⁴⁹. Przyjęty w 1928 r. model prowadził do uznania, że orzeczenia karne organów administracji miały charakter jedynie „prowizoryczny i warunkowy”⁵⁰ i w żaden sposób nie ograniczały, przewidzianego w art. 72 i 98 Konstytucji marcowej prawa do sądu.

Przepisy rozporządzenia nie znajdowały zastosowania we wszystkich sprawach karnych, w których orzecznictwo sprawowane było przez organy administracyjne. Najbardziej istotnym wyjątkiem było postępowanie karnoskarbowe, które w okresie międzywojennym podlegało dość istotnym zmianom. Jego tryb uregulowany był początkowo w ustawodawstwie zaborczym, później natomiast w ustawie karnej skarbowej z 2 sierpnia 1926 r.⁵¹, następnie w ustawie karnej skarbowej z dnia 18 marca 1932 r.⁵², a w końcu w dekrete z dnia 3 listopada 1936 r. – Prawo karne skarbowe⁵³. Ponadto interesujące może być, że autorzy międzywojenni zauważali, że spod postępowania karnoadministracyjnego zostały wyłączone także inne kategorie przekroczeń, które dzisiaj kwalifikuje się już tylko jako delikty prawa cywilnego bądź też zgoła jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania umownego. Przykładem mogą być powoływane przez G. Taubenschlaga „przekroczenia kolejowe”⁵⁴, polegające m.in. na zajmowaniu miejsca w pociągu bez zamiaru jazdy, jeździe pociągiem albo wejściu na peron bez ważnego biletu, paleniu tytoniu w poczekalni albo zatrzymaniu pociągu bez uzasadnionej przyczyny⁵⁵. Taubenschlag wskazywał, że są to wykroczenia ulegające ukaraniu w trybie administracyjnym, ale bez przeprowadzenia właściwego postępowania, tj. od razu po złapaniu na gorącym uczynku, w drodze *sui generis* nakazu karnego wymierzanego przez pracownika kolei, bez gwarancji zapewnionych procedurą karno-administracyjną⁵⁶.

Chociaż początkowo zagadnienie to budziło kontrowersje, to ostatecznie w orzecznictwie sądowym wyklarowała się zasada, iż poza zakresem orzecznictwa karno-administracyjnego pozostawały także wszystkie te naruszenia przepisów prawa administra-

⁴⁷ J. Makarewicz, *Granice..., passim*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ G. Taubenschlag, *Polskie prawo..., s. 330*.

⁵¹ Dz.U. z 1926 r. Nr 105, poz. 609.

⁵² Dz.U. z 1932 r. Nr 34, poz. 355.

⁵³ Dz.U. z 1936 r. Nr 84, poz. 581.

⁵⁴ G. Taubenschlag, *Polskie prawo..., s. 285*.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Komunikacji wydane w porozumieniu z Ministrami: Sprawiedliwości, Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa z dnia 18 stycznia 1928 r. w sprawie „Przepisów przewozowych polskich kolei żelaznych” (Dz.U. z 1928 r. Nr 14, poz. 102).

⁵⁶ G. Taubenschlag, *Polskie prawo..., s. 285*.

cyjnego, którego nie przewidywały wyraźnie wyartykułowanej sankcji⁵⁷. Przykładem *leges imperfectae* z punktu widzenia prawa karnoadministracyjnego był przepis regulaminu szkół ludowych i wydziałowych obowiązującego na terytorium byłej Galicji⁵⁸, przewidujący możliwość „użycia pomocy władzy politycznej” w przypadku prowadzenia działalności dydaktycznej bez pozwolenia władz. W takim wypadku zastosowanie mogły znaleźć tylko przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji⁵⁹. Sąd Najwyższy uznał natomiast, że wystarczającym określeniem grozących konsekwencji karnoadministracyjnych jest „ciężka kara”. Na podstawie takiej interpretacji uznano, iż przepisy materialnego prawa wykroczeń znajdują się także w ABGB, którego art. 78 przewidywał odpowiedzialność duchownego za udzielenie ślubu w przypadku niezłożenia odpowiednich dokumentów przez nupturientów lub też zachodzenia przeszkód małżeńskich, właśnie pod rygorem „ciężkiej kary”. Na gruncie tego przepisu Sąd Najwyższy sformułował cztery warunki, które statuowały możliwość sprawowania orzecznictwa karnoadministracyjnego:

- 1) czyn sprawy musiał być czynem bezprawnym (tj. sprzecznym z obowiązującą normą prawną, nie tylko jednak o charakterze administracyjnym);
- 2) czyn ten musiał być zagrożony karą, przy czym nie było konieczne, aby wysokość tej kary była wprost ujęta w przepisie;
- 3) wysokość kary nie mogła przekraczać ram wynikłych z przepisów rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym;
- 4) orzecznictwo w tej sprawie musiało należeć do organów administracyjnych na podstawie przepisu prawa (w przypadku naruszenia przepisów ABGB Sąd Najwyższy wywodził, iż czyny te stanowią wykroczenia na podstawie austriackiego rozporządzenia z 1855 r.⁶⁰, które poddało orzecznictwu organów administracji wszelkie przekroczenia ustaw)⁶¹.

W wypadku kiedy przepis prawa materialnego nie zawierał oznaczenia wysokości sankcji karnej, należało się odwołać do reguł ogólnych wynikłych z przepisów o postępowaniu karnoadministracyjnym, a później z prawa o wykroczeniach⁶². Stanowisko takie znajdowało oparcie w przepisach prawa, albowiem art. 17 rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym przewidywał w razie braku wyraźnie określonych granic sankcji karnoadministracyjnej karę do dwustu złotych lub do siedmiu dni aresztu.

W przepisach rozporządzenia z 1928 r. da się zauważyć dużą niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy, wynikłą – jak się wydaje – z niedostatecznego wyklarowania się jeszcze siatki pojęciowej prawa karnoadministracyjnego. W rozporządzeniu w zasadzie synonimicznie używa się określenia „wykroczenie” (w całkiem współczesnym znaczeniu tego słowa) albo „przestępstwo podlegające ściganiu w postępo-

⁵⁷ Por. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 24 maja 1930 r., sygn. II K 686/29.

⁵⁸ *Rozporządzenie c.k. Rady szkolnej krajowej z dnia 8 czerwca 1909 r. w sprawie wprowadzenia stałego Regulaminu dla szkół ludowych wszelkiej kategorii*, Lwów 1909.

⁵⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 24 maja 1930 r., sygn. II K 36/30.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, tudzież Najwyższej Władzy Policynnej z dnia 3 kwietnia 1855 (RGBl. Öst. z 1855 r., nr 61)

⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1930 r., sygn. II K 498/30.

⁶² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. z 1932 r. Nr 60, poz. 572).

waniu karno-administracyjnym”. Zanikł natomiast wcześniej pojawiający się termin „przekroczenie”⁶³. Podobnie ustawodawca w przywoływanym rozporządzeniu posługuje się zamiennie określeniami „grzywna” i „kara pieniężna”, mając jednak na myśli tę samą sankcję.

Organem właściwym do prowadzenia postępowania karnoadministracyjnego były powiatowe władze administracji ogólnej. Posiłkowo w postępowaniu karnoadministracyjnym stosowane były przepisy postępowania administracyjnego. Dotyczyło to zasad wyłączenia urzędników od udziału w postępowaniu, trybu wnoszenia pism do organów prowadzących postępowania, sporządzania protokołów, sposobu dokonywania doręczeń i wezwań oraz obliczania terminów, jak również prowadzenia postępowania wyjaśniającego mającego na celu „należyte wyjaśnienie stanu sprawy”, przepisów o dowodach, opłatach i kosztach postępowania oraz przepisów egzekucyjnych. Oznaczało to, że w postępowaniu karnoadministracyjnym znajdowało zastosowanie większość przepisów postępowania administracyjnego ogólnego (łącznie 57 na 110 przepisów merytorycznych, tj. wyjąwszy przepisy przejściowe i końcowe, zawartych w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym). Przepisy postępowania karnoadministracyjnego – z wyjątkiem przepisów o wykonaniu kar – nie odwoływały się natomiast do przepisów kodeksu postępowania karnego. Stąd też znajdowały się w nim regulacje dotyczące m.in. stosowania środków przymusu charakterystycznych dla postępowania karnego, jak zatrzymanie, które – w przeciwieństwie do przepisów k.p.k. – mogło mieć miejsce tylko w sytuacji ujęcia sprawcy na gorącym uczynku. Zatrzymanie na czas dłuższy niż 48 godzin mogło nastąpić tylko na podstawie decyzji sędziego powiatowego na czas nieprzekraczający dalszych 14 dni.

Alternatywą dla osobistego stawiennictwa obwinionego mogło być złożenie przez niego wyjaśnień na piśmie (art. 19). Chociaż rozporządzenie przewidywało, iż taka forma może mieć miejsce „w uzasadnionych wypadkach”, to w okólniku z 1929 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wskazywało, iż z możliwości takiej należy korzystać jak najczęściej⁶⁴. Argumenty przytaczane w okólniku zdają się zachowywać aktualność także dziś: sposób ten jest mniej uciążliwy dla ludności, a w większości wypadków, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy mniejszej wagi, przesłuchanie osobiste ma znaczenie tylko formalne.

Przepisy rozporządzenia przewidywały kary pieniężne za nieposłuszeństwo stosowane także wobec obwinionych, na podstawie art. 108 rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁶⁵ (do którego odwoływało się rozporządzenie o postępowaniu karno-administracyjnym). Kary takie mogły być stosowane w wypadku niestawiennictwa na wezwanie lub odmowy składania wyjaśnień. Nie podlegały one jednak zamianie na areszt.

⁶³ Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1926 r. o regulowaniu cen przetworów zbóż chlebowych, mięsa i jego przetworów oraz odzieży i obuwia przez wyznaczenie cen (Dz.U. z 1926 r. Nr 18, poz. 101).

⁶⁴ Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 80 z 11 kwietnia 1929 r. w sprawie wzorów druków i wskazówek do Rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U.M.S.W. z 1929 r. nr 6, poz. 122).

⁶⁵ Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.

W przeciwieństwie do przepisów dekretu z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniu komisarzy ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego rozporządzenie nie zawierało normy, która nakazywałaby powierzenie orzecznictwa karnoadministracyjnego osobie posiadającej wykształcenie prawnicze. Jedynie art. 69 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁶⁶ przewidywał możliwość zastrzeżenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych orzecznictwa karnoadministracyjnego tylko do właściwości urzędników posiadających „specjalne przygotowanie”. Wydane jednak na podstawie tej delegacji rozporządzenie nie konkretyzowało tego pojęcia, dlatego też przyjmowało się, że obwiniony nie ma prawa kwestionowania orzeczenia z powodu rozpatrzenia sprawy przez urzędnika nieposiadającego odpowiednich kompetencji merytorycznych albo żądania wyłączenia takiego urzędnika⁶⁷.

Rozporządzenie z 1928 r. zawierało także przepisy materialnoprawne. Przykładem takich regulacji były przepisy dotyczące sytuacji, kiedy dochodzi do zbiegu przepisów, przedawnienia, zatarcia skazania (art. 59), konfiskaty przedmiotów (art. 29). Część tych przepisów w 1932 r. została przeniesiona do rozporządzenia – Prawo o wykroczeniach⁶⁸. Tak stało się w regulacją dotyczącą przedawnienia, którego termin został przy tym w sposób dość istotny wydłużony. Skrócono natomiast okres zatarcia skutków skazania. Wedle przepisów z 1928 r. termin ten miał wynosić 5 lat, natomiast wedle przepisów prawa o wykroczeniach – zatarcie następowało już po 3 latach.

Przepisy rozporządzenia przewidywały trzy tryby postępowania karnoadministracyjnego: zwyczajne, nakazowe oraz przyspieszone. Istniał także tryb drugiego stopnia, niewyodrębniony w przepisach rozporządzenia w formie osobnej jednostki systematyzacyjnej, jakim było postępowanie nakazowe doraźne. Co do zasady postępowanie miało być prowadzone w trybie zwyczajnym, wymagającym wyznaczenia rozprawy, na której obecność obwinionego była obowiązkowa, tylko jeżeli prowadzący ją organ tak uznał. Interesującym środkiem mającym na celu przyspieszenie postępowania był obowiązek sprowadzenia przez obwinionego na rozprawę świadków lub innych dowodów służących do obrony. Obwiniony mógł poprzestać na wskazaniu organowi prowadzącemu postępowanie takich środków dowodowych, ale musiał uczynić to „w takim czasie, by mogły być przez władzę użyte na rozprawie” (art. 21). Postępowanie kończyło się wydaniem orzeczenia. W sytuacji kiedy obwiniony nie stawiał się na rozprawę, organ mógł wydać orzeczenie zaoczne, o ile jego obecności nie uznano za konieczną.

Przepisy rozporządzenia przewidywały możliwość wznowienia postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem karnoadministracyjnym (a więc nie w sytuacji kiedy doszło do przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego, gdyż w takim wypadku zastosowanie znajdowały odpowiednie przepisy kodeksu postępowania karnego). W stosunku do obecnych regulacji karno-wykroczeniowych możliwość ta była zakreślona bardzo szeroko. Przesłanką wznowienia było zarówno niesłuszne skazanie, jak i niesłuszne uniewinnienie. W tym drugim przypadku wznowienie mogło nastąpić aż do dnia przedawnienia ścigania (czyli zgodnie z przepisami obowiązującymi do 1932 r. –

⁶⁶ Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

⁶⁷ G. Taubenschlag, *Polskie prawo...*, s. 306.

⁶⁸ Dz.U. z 1932 r. Nr 60, poz. 572.

najpóźniej w ciągu 18 miesięcy od dnia dokonania wykroczenia⁶⁹, natomiast od 1932 r., zgodnie z art. 12 prawa o wykroczeniach, aż do momentu, kiedy od popełnienia wykroczenia minęły 3 lata). O wznowieniu postępowania decydował organ, który wydał orzeczenie, przy czym przeciwko odmowie wznowienia przysługiwało zażalenie do organu bezpośrednio nadrzędnego. Orzeczenie takie nie mogło być zatem przekazane na drogę postępowania przed sądem powszechnym, podlegało natomiast kontroli sądowoadministracyjnej, przewidzianej w ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁷⁰. Był to jedyny przypadek, kiedy w sprawie karnoadministracyjnej – po 1928 r. – dopuszczalna była ingerencja sądu administracyjnego⁷¹. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym był on właściwy do rozpoznawania skarg na „orzeczenia wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe”.

Gwarancją praworządności postępowania karnoadministracyjnego była możliwość przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Żądać tego mogła każda osoba, której wymierzono karę w tym trybie postępowania, w terminie zawitym 7 dni od daty ogłoszenia (albo doręczenia) jej orzeczenia. Organ administracji, który wydał orzeczenie, mógł na skutek wniesienia żądania przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego do czasu przekazania akt sprawy sądowi uchylić zaskarżone orzeczenie. Rozporządzenie nie określało jednak terminu, w jakim powinno to nastąpić (należałoby zatem przyjąć, że niezwłocznie). Ustawodawca przewidział również sytuację, w której organ administracyjny bezprawnie odmawiałby przyjęcia takiego żądania. W takim przypadku obwinionemu przysługiwało prawo złożenia żądania skierowania sprawy do sądu okręgowego celem rozpatrzenia zasadności odmowy w terminie trzech dni od dnia zawiadomienia o odmowie przyjęcia – albo za pośrednictwem organu administracyjnego, albo bezpośrednio do sądu okręgowego, wedle wyboru obwinionego. Na skutek żądania przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego orzeczenie administracyjne nie upadało, ale nie podlegało także wykonaniu. W postępowaniu sądowym zastępowało ono akt oskarżenia (albo wnioski w postępowaniu uproszczonym).

Właściwym do rozpoznania sprawy był sąd okręgowy, w którego okręgu znajdowała się siedziba organu administracji wydającego zaskarżone orzeczenie. Jako że podział państwa na okręgi sądowe nie pokrywał się z podziałem administracyjnym, mogło się zdarzyć, iż sąd okręgowy rozpatrywał sprawy dotyczące czynów popełnionych na obszarze innych okręgów. Sąd rozpoznawał sprawę według przepisów kodeksu postępowania karnego o postępowaniu przed sądem I instancji, tj. – co do zasady – w składzie trzech sędziów zawodowych⁷².

W okresie międzywojennym dość powszechny był postulat rezygnacji z rozpatrywania spraw karnoadministracyjnych przez sądy okręgowe na rzecz sądów grodzkich, jako iż wykroczenia – co do zasady – powinien charakteryzować niewielki stopień skom-

⁶⁹ Zgodnie z art. 58 rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym postępowanie można było wdrożyć w ciągu 6 miesięcy od dnia popełnienia wykroczenia, natomiast orzeczenie organu administracji powinno zostać wydane w ciągu 12 miesięcy od dnia wdrożenia postępowania.

⁷⁰ Dz.U. z 1922 r. Nr 37, poz. 237.

⁷¹ M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 184.

⁷² Por. art. 23 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1928 r. Nr 12 poz. 93).

plikowania. Motywów kierujących ustawodawcą, który powierzył jednak orzecznictwo sądom okręgowym, nie doszukiwano się wcale w zapewnieniu sprawności czy gwarancyjności postępowania. Wedle uzasadnień przytaczanych w międzywojennej literaturze prawniczej poddanie kontroli instancyjnej orzeczeń władz powiatowych sądom powiatowym miałyby negatywnie wpływać na stosunki między nimi i prestiż organów administracji⁷³. Uznawano, że powiatowe władze administracji ogólnej są podmiotem równorzędnym wobec sądów powiatowych, dlatego te ostatnie nie mogą sprawować kontroli nad orzecznictwem karnoadministracyjnym. Potwierdzeniem tej relacji było orzeczenie Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z 1931 r.⁷⁴, w którym za przesłankę stwierdzenia nieważności wyroku uznawano orzeczenie przez sąd okręgowy w II instancji, na skutek odwołania od wyroku sądu powiatowego rozpatrującego sprawę karnoadministracyjną, pomimo tego, że – jak przyznał Sąd Najwyższy w przytaczanym orzeczeniu: „nie tylko że nie odbija się [to – przyp. autor] ujemnie na prawach stron, lecz nawet stwarza dla nich warunki pomyślniejsze niż te, które przewiduje ustawa”⁷⁵. Co ciekawe, w sytuacji odwrotnej – kiedy organ administracyjny orzekał w sprawie zastrzeżonej dla orzecznictwa sądowego, a następnie sprawa została przekazana – na żądanie obwinionego – do rozpoznania w sądzie okręgowym, nie było mowy o nieważności orzeczenia, pod warunkiem że do sprawy, już na etapie postępowania sądowego, przystąpił prokurator (w innym wypadku uznawano, że w sprawie brak jest skargi uprawnionego oskarżyciela)⁷⁶.

Motywy ustawodawcy uzasadniające powierzenie orzecznictwa sądom okręgowym nie znajdowały jednak poparcia w doktrynie. Stąd też powszechnie postulowano, aby prawo do rozpoznania odwołania przekazać jednak sądom powiatowym, jako że angażowanie sądów okręgowych w błahe pod względem faktycznym i prawnym sprawy uznawano za marnotrawstwo środków, przeczące istocie postępowania karnoadministracyjnego, pozwalające na odciążenie sądów, usprawnienie, uproszczenie, zrationalizowanie postępowania i obniżenie jego kosztów⁷⁷.

Postępowanie sądowe wywołane żądaniem obwinionego było traktowane jako element postępowania karnoadministracyjnego⁷⁸, przy czym nie obowiązywał w nim zakaz *reformationis in peius*. Postępowanie sądowe kończyło się wyrokiem, od którego początkowo nie przysługiwały żadne środki zaskarżenia, w tym także nadzwyczajne⁷⁹. Regulacja ta uległa bardzo szybko zmianie, bowiem już z momentem wejścia w życie kodeksu postępowania karnego. Właściwą jedyną istotną różnicą między stanem prawnym wynikłym z rozporządzeniem o postępowaniu karno-administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (które weszło w życie 29 maja 1928 r.) a kodeksem z dnia 19 marca 1928 r. (który wszedł w życie 1 lipca 1929 r.) była możliwość założenia kasacji od orzeczenia Sądu Okręgowego.

⁷³ G. Taubenschlag, *Polskie prawo...*, s. 323.

⁷⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 24 stycznia 1931 r., sygn. II K 1165/30.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1930 r., sygn. II PR 178/30.

⁷⁷ *Opinia Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie*, „Gazeta Administracji i Polityki Państwowej” 1924, R. 6, s. 313.

⁷⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1935 r., sygn. I K 111/35.

⁷⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1930 r., sygn. II K 657/29.

Na gruncie możliwości wniesienia kasacji kontrowersyjne było także, czy uprawnienie to przysługuje również organowi administracyjnemu, który wydał orzeczenie w postępowaniu karnoadministracyjnym, czy też tylko prokuratorowi. Zagadnienie to rozstrzygnięte zostało postanowieniem Sądu Najwyższego z 15 marca 1930 r. wydanym w składzie siedmiu sędziów⁸⁰. Kompetencja organów administracji publicznej kończyła się na zapowiedzi kasacji, jej wywód zaś miał należeć już do prokuratora⁸¹.

Uproszczoną formą postępowania karnoadministracyjnego było postępowanie nakazowe, którego zakres był jednak zakreślony dosyć wąsko. Nakaz karny organ administracji mógł wydać tylko na podstawie doniesienia „władz lub organów urzędowych, opartego na ich własnym spostrzeżeniu” i tylko jeżeli karą uznaną za stosowną był areszt do 3 dni albo kara pieniężna (nie posłużono się tutaj określeniem „grzywna”) do 50 zł. Za „organ lub władzę urzędową” w rozumieniu tego przepisu nie była uważana Policja Państwowa⁸². Do prowadzenia postępowania nakazowego uprawnione były jednak nie tylko powiatowe organy administracji ogólnej, ale także organy administracji rządowej i samorządowej niższego rzędu, o ile posiadały upoważnienie wojewody albo – stosownie do przepisów innych aktów prawnych – innego organu. Przykładem organu administrującego, który miał możliwość wydawania nakazów karnych, był kapitan portu za wykroczenia przeciwko przepisom rozporządzeń porządkowych, wydanych przez władze administracji morskiej na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz marynarki handlowej⁸³.

Środkiem zaskarżenia nakazu karnego był sprzeciw, który można było wnieść zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej, w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia nakazu. Na skutek wniesienia sprzeciwu nakaz karny upadał i nie rodził żadnych dalszych konsekwencji. Podobnie jak współcześnie, wyrok nakazowy nie niósł za sobą zakazu *reformationis in peius*. W przypadku natomiast, kiedy nie doszło do skutecznego wniesienia sprzeciwu, nakaz karny miał skutki prawomocnego orzeczenia, co oznacza, iż nie istniała możliwość żądania przekazania sprawy zakończonej wydaniem nakazu karnego na drogę postępowania sądowego. Formą nakazu karnego były doraźne nakazy karne wydawane przez funkcjonariuszy państwowych i samorządowych (a więc nie przez same organy), za zgodą wojewody (przy czym zgoda ta mogła mieć charakter generalny i dotyczyć całej klasy funkcjonariuszy) na podstawie upoważnienia powiatowych władz administracyjnych. Nakaz taki mógł zostać wydany w razie schwywania sprawcy na gorącym uczynku albo gdy nie było wątpliwości co do osoby przestępcy i jeśli oświadczył on, że grzywnę uiszczy bezzwłocznie. Maksymalna wysokość grzywny nakładanej doraźnym nakazem karnym mogła wynosić 10 złotych. Postępowanie w sprawie doraźnych nakazów karnych było więc niczym innym jak klasycznym postępowaniem mandatowym. Interesującym może być, iż doraźne nakazy karne co do zasady nie zawierały nazwiska sprawcy. Należało je umieścić tylko na jego wyraźne żądanie. Grzywnę orzeczoną doraźnym nakazem karnym należało uiszczyć bezzwłocznie, tj. do rąk funkcjonariusza, który wystawił nakaz. W takim wypadku nakaz stawał się prawomocny, w przeciwnym – nakaz uważać należało za niebyły.

⁸⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 15 marca 1930 r., sygn. II K 749/29.

⁸¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1930 r., sygn. II K 57/30.

⁸² G. Taubenschlag, *Polskie prawo...*, s. 332.

⁸³ Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 366.

Osobnym trybem postępowania karnoadministracyjnego było postępowanie przyspieszone, które mogło być stosowane w stosunku do wykroczeń, które „szerzyły się w sposób powszechny lub niebezpieczny”, pod warunkiem wydania przez ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości odpowiedniego rozporządzenia obowiązującego tylko na określonym terytorium kraju na czas nie dłuższy niż jeden rok. W okresie przedwojennym z uprawnienia tego administracja rządowa skorzystała jeden raz, w 1936 r., kiedy wprowadzono na całym obszarze państwa, na okres 9 miesięcy (od 1 kwietnia 1936 r. do 1 stycznia 1937 r.), przyspieszone postępowanie karnoadministracyjne w sprawach o wykroczenia polegające na: bezprawnym wyrabianiu, przechowywaniu, posiadaniu lub pozbywaniu się broni krótkiej lub myśliwskiej, amunicji do takiej broni, innym naruszeniu przepisów prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych⁸⁴ oraz – co, jak się wydaje nie tylko nie pozostaje w istotnym związku z pozostałymi typami czynów zabronionych, ale i odznacza się znacznie mniejszym stopniem społecznej szkodliwości – zakłócanie spokoju publicznego krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem (art. 28 prawa o wykroczeniach).

Postępowanie przyspieszone odznaczało się skróceniem terminów na wniesienie żądania przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego albo sprzeciwu od nakazu karnego z 7 do 3 dni, wyłącznie ustnym obwieszczeniem orzeczenia, zastępującym – w każdym wypadku – jego doręczenie, oraz obowiązkiem sądu wyznaczenia terminu rozprawy na dzień przypadający w ciągu 14 dni od dnia przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego (jeżeli oskarżony i świadkowie mieszkali w siedzibie sądu, termin ten ulegał dalszemu skróceniu do 7 dni). Ponadto grzywny w postępowaniu przyspieszonym były natychmiast wykonalne. Nie istniała także konieczność zachowania między doręczeniem wezwania oskarżonemu a dniem rozprawy głównej jakiegokolwiek terminu.

4. Podsumowanie

Postępowanie karnoadministracyjne w międzywojennej formie zostało zlikwidowane właściwie wraz z nastaniem państwa ludowego. Nowy ustawodawca uznał, iż do orzekania w sprawach wykroczeń bardziej kompetentny okaże się czynnik ludowy, czego skutkiem było powierzenie jurysdykcji w sprawach karnoadministracyjnych najpierw sądom obywatelskim, a później kolegiom karno-administracyjnym, istniejącym właściwie do 2001 r. (jako kolegia ds. wykroczeń). Przytoczone na wstępie projekty legislacyjne wskazują jednak, iż orzecznictwo organów administracji w sprawach karnych nie jest kwestią zamkniętą. Podobnie rozwijające się współcześnie tzw. prawo administracyjno-karne⁸⁵ jest w zasadzie prostą kontynuacją istniejących od setek lat karnych kompetencji administracji publicznej. Postępowanie karnoadministracyjne w II Rzeczypospolitej wydaje się dobrym wzorcem, zapewniającym gwarancje procesowe obwinionym, a jednocześnie pozwalającym na dość istotne odciążenie sądów. Nie wszystkie uregulowania

⁸⁴ Dz.U. z 1932 r. Nr 94 poz. 807.

⁸⁵ Por. D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

istniejące w okresie międzywojennym wydają się szczęśliwe – zwłaszcza zaś powierzenie orzecznictwa sądom okręgowym, ale w ostatecznym rozrachunku liczba 2 mln spraw załatwianych co roku w postępowaniu karnoadministracyjnym jest znacznym osiągnięciem, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę rozmiar ówczesnej administracji publicznej.