

Wstęp*

1. Oddawany do rąk Czytelników tom jest pierwszym namacalnym efektem badań naukowych prowadzonych w ramach projektu „Reforma prawa wykroczeń”. Projekt ten realizowany jest, pod kierownictwem piszącego te słowa, w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, a finansuje go Narodowe Centrum Nauki¹.

2. Celem rzeczonoego projektu jest identyfikacja i opis niedoskonałości polskiego prawa wykroczeń oraz sformułowanie propozycji jego reformy. Wychodzi się przy tym z założenia, że prawo to charakteryzuje się licznymi wadliwościami i wymaga zmian. Założenie to wynika z przeprowadzonych już wstępnych analiz systemu prawa wykroczeń i jego poszczególnych instytucji.

W projekcie przyjmuje się, że reforma prawa wykroczeń powinna być rozważana w dwóch płaszczyznach. Takie ustalenie wynika z uwzględnienia realiów społeczno-politycznych, praktyki legislacyjnej, dotychczasowej postawy ustawodawcy w zakresie zmian prawa wykroczeń, a także z konieczności zapewnienia praktycznych i aplikacyjnych walorów projektu badawczego. Chodzi o to, że zasadnicza reforma modelu prawa wykroczeń to wciąż odległa i mało wyraźna przyszłość i stąd rozważania na ten temat, choć bardzo pożądane i konieczne w wymiarze naukowym, mają mniejsze znaczenie praktyczne i aplikacyjne. Natomiast poważny walor praktyczny i aplikacyjny mają propozycje zmian w ramach aktualnego modelu prawa wykroczeń. Zmiany takie są pilnie pożądane, a jednocześnie możliwe do przeprowadzenia już teraz poprzez nowelizację Kodeksu wykroczeń i pozakodeksowego prawa wykroczeń. Dlatego też, proponując reformę prawa wykroczeń, nie można ograniczyć się do przedstawienia postulatów zmian modelowych. Konieczne jest również przedstawienie propozycji pilnie potrzebnych zmian w ramach aktualnego modelu prawa wykroczeń.

Wskazany cel badań i poczynione założenia determinują specyfikę projektu badawczego. Specyfika ta polega na tym, że projekt obejmuje dwa obszary badawcze. Obszar pierwszy to szczegółowa analiza obowiązującego prawa wykroczeń (kodeksowego i pozakodeksowego) w celu identyfikacji tego, co powinno być w nim jak najszybciej zmienione (udoskonalone). Przy czym idzie tu o zmiany w ramach aktualnego modelu prawa wykroczeń, potrzebne tu i teraz (np. usunięcie dysfunkcyjności i archaizmów, dostosowanie regulacji do standardów konstytucyjnych i kon-

* Dr hab. *Paweł Daniluk*, prof. INP PAN.

¹ Na podstawie decyzji Dyrektora Narodowego Centrum Nauki Nr DEC-2016/23/B/HS5/03616 z 16.5.2017 r. oraz umowy Nr UMO-2016/23/B/HS5/03616 z 12.7.2017 r. w ramach konkursu „OPUS 12”.

wencyjnych, uspołnienie prawa wykroczeń i prawa karnego *sensu stricto*). W ramach przedstawianego wątku badawczego zostaną zidentyfikowane i omówione problemy wymagające interwencji ustawodawczej, a następnie zostaną przedstawione w tym zakresie postulaty *de lege ferenda*. Taki materiał badawczy będzie mógł stanowić podstawę dla podjęcia bieżących prac legislacyjnych.

Drugi obszar badawczy ma charakter bardziej ogólny i jest poświęcony dalszej przyszłości prawa wykroczeń. Prowadzone tu rozważania będą skoncentrowane na możliwych kierunkach rozwoju prawa wykroczeń i będą służyć poszukiwaniom optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione. Rozważania te, w odróżnieniu od pierwszego obszaru badawczego, nie będą ograniczały się do obowiązującego stanu prawnego, ale będą nawiązywały do kwestii ogólniejszych, jak np. istota wykroczenia, klasyfikacja różnego rodzaju czynów zabronionych, struktura prawa represyjnego i miejsce prawa wykroczeń w tej strukturze.

Projekt badawczy dotyczy głównie materialnego prawa wykroczeń, jednakże jego reforma, zwłaszcza o charakterze modelowym, nie może być rozważana w oderwaniu od kwestii ustrojowych i procesowych, dotyczących chociażby rodzaju i pozycji organów orzekających w sprawach o drobne czyny zabronione, czy też odpowiedniego standardu procedury orzekania w tym przedmiocie. Stąd też i te kwestie znajdują się w obszarze realizowanych badań, choć będą one miały niejako charakter służebny wobec zasadniczego problemu, jakim jest reforma materialnego prawa wykroczeń.

3. Potrzeba przeprowadzenia prezentowanych badań znajduje uzasadnienie w licznych argumentach. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zastany stan wiedzy. Otóż brak jest szerokich i przekrojowych, opartych na wielu metodach badawczych, a jednocześnie aktualnych, prac szczegółowo analizujących polskie prawo wykroczeń, ujawniających jego niedoskonałości i wskazujących kierunki jego reformy (w tym o charakterze modelowym). Pojawiające się w ostatnich dekadach prace dotyczące prawa wykroczeń mają charakter niemal wyłącznie fragmentaryczny lub komentarzowy. Zresztą generalnie daje się zaobserwować małe i wciąż malejące zainteresowanie badaniami nad prawem wykroczeń, co jest szczególnie widoczne, gdy zestawia się je z badaniami dotyczącymi prawa karnego *sensu stricto*. W ten sposób powstaje luka badawcza, która jest nieuzasadniona, zwłaszcza gdy zważy się, że w statystykach liczba wykroczeń istotnie nie zmalała, podobnie jak ich znaczenie, choćby społeczne. Problemem jest i to, że również ustawodawca nie przejawia głębszego zainteresowania reformą prawa wykroczeń, mimo że jej potrzeba postulowana jest od lat i nie wzbudza większych wątpliwości wśród przedstawicieli nauki (nie można wykluczyć istnienia jakiejś relacji między wskazaną postawą ustawodawcy a niezadowolającym stanem badań naukowych dotyczących reformy prawa wykroczeń, które to badania mogłyby stanowić merytoryczną podstawę dla podjęcia stosownych prac legislacyjnych).

Charakter planowanych badań wydaje się być nowatorski. Wskazuje na to już – zaprezentowany wyżej – zastany stan wiedzy, w tym piśmiennictwa, w zakresie problemów mających być przedmiotem projektu badawczego. Tymczasem uzyskane już przez wykonawców projektu wstępne wyniki badań ujawniają konieczność pilnej

reformy obecnego modelu prawa wykroczeń, a także wskazania przyszłych kierunków kształtowania się optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione. Stąd też zachodzi potrzeba wykonania, nieprzeprowadzonych dotąd, nowatorskich (szero- kich i przekrojowych, opartych na wielu metodach badawczych²) badań nad polskim prawem wykroczeń i jego reformą.

Między innymi z powyższych względów można stwierdzić, że projekt badawczy może mieć istotne znaczenie w płaszczyźnie naukowej (biorąc pod uwagę obecny stan nauki w tym zakresie), a także ustrojowej i legislacyjnej (proponowane rozwiązania mogą stanowić wskazówkę dla ustawodawcy co do kierunków zmian). Dodatkowo należy wskazać na kontekst i skutki w wymiarze społecznym. Prawo wykroczeń stanowi wszak ważny element systemu prawa represyjnego i ma istotne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i poszczególnych jednostek. Z jednej strony ma ono zapewniać ochronę przed drobniejszymi, aczkolwiek uciążliwymi i stosunkowo czę- stymi naruszeniami porządku prawnego, z drugiej zaś gwarantować poszanowanie praw człowieka. Stąd też jest społecznie pożądane zapewnienie odpowiedniego, wol- nego od wad i dysfunkcjonalności, kształtu prawa wykroczeń. Nie można też po- minąć znaczenia wyników badań dla praktyki stosowania prawa wykroczeń. Wyniki te powinny przyczynić się do zapewnienia lepszego i sprawniejszego funkcjonowania organów stosujących to prawo.

4. W projekcie przyjmuje się, jak już wskazano, że reforma prawa wykroczeń powinna być rozważana w dwóch płaszczyznach, a sam projekt obejmie dwa ob- szary badawcze. Przypomnieć należy, że w ramach pierwszego obszaru badawczego chodzi o szczegółową analizę obowiązującego prawa wykroczeń w celu identyfikacji tego, co powinno być w nim jak najszybciej zmienione (udoskonalone) w granicach aktualnego modelu (identyfikacja i omówienie problemów wymagających interwencji ustawodawczej wraz z przedstawieniem w tym zakresie postulatów *de lege ferenda*). Z kolei drugi obszar badawczy ma charakter bardziej ogólny i poświęcony jest dalszej przyszłości prawa wykroczeń (rozważania skoncentrowane na możliwych kierunkach rozwoju prawa wykroczeń i służące poszukiwaniom optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione).

Ta specyfika projektu, która polega na wyraźnym wyodrębnieniu dwóch obszarów badawczych, determinuje kolejność prowadzenia badań i sposób prezentacji ich wy-

² W projekcie znajdują zastosowanie liczne metody badawcze, które z jednej strony mają służyć usta- leniu stanu *de lege lata*, z drugiej zaś sformułowaniu postulatów *de lege ferenda*. Punkt wyjścia będzie stanowiła metoda dogmatyczna, połączona ze stosowną analizą piśmiennictwa i orzecznictwa. Wsparciem dla metody dogmatycznej będą metoda historycznoprawna, mająca ukazać ewolucję polskiego prawa wykroczeń i jej uwarunkowania (najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, że obecny kształt prawa wykroczeń jest rezultatem kilkudziesięcioletniej ewolucji zmierzającej do jego ścisłego powiązania z prawem karnym *sensu stricto*), a także konieczne wątki politycznokryminalne i kryminologiczne. Z tymi ostatnimi wiążą się planowane badania empiryczne w postaci analiz statystycznych i ankiety skierowanej do sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia. Ponadto znaczącą częścią projektu będą szerokie badania prawnoporównawcze, służące przede wszystkim poszukiwaniu jak najlepszych wzorców dla opracowania optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione.

ników. Projekt rozpoczął się od szczegółowej analizy obowiązującego prawa wykroczeń w celu identyfikacji tego, co powinno być w nim jak najszybciej udoskonalone (pierwszy obszar badawczy), a materialnym efektem tej analizy jest niniejszy tom. Na jego treść składają się zatem, najogólniej rzecz ujmując, rozważania służące identyfikacji i omówieniu problemów wymagających interwencji ustawodawczej wraz z przedstawieniem w tym zakresie postulatów *de lege ferenda*. Następnie zostaną podjęte badania dotyczące dalszej przyszłości prawa wykroczeń (drugi obszar badawczy), a ich efektem będzie drugi tom, tym razem zawierający rozważania skoncentrowane na możliwych kierunkach rozwoju prawa wykroczeń i służące poszukiwaniom optymalnego modelu reakcji na drobniejsze czyny zabronione.

5. Przechodząc do bardziej szczegółowego przedstawienia zawartości niniejszego tomu, należy wskazać, że jego rozdział I, zatytułowany „Wprowadzenie do rozważań nad reformą prawa wykroczeń”, stanowi swoisty wstęp merytoryczny do problematyki, która będzie analizowana zarówno w pierwszym, jak i drugim obszarze badawczym projektu. Przy czym rozdział ten, napisany przez prof. dra hab. *Wojciecha Radeckiego* jako zaproszonego gościa, należy traktować jako autonomiczne i zewnętrzne spojrzenie na problemy, przed którymi mogą stanąć wykonawcy projektu badawczego poświęconego reformie prawa wykroczeń. Rozdział II, zatytułowany „Reforma prawa wykroczeń w opinii sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia w I i II instancji”, to omówienie przeprowadzonych badań ankietowych nakierowanych na sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia w I i II instancji, które miały służyć identyfikacji potrzeb i postulatów zmian w prawie wykroczeń w perspektywie praktycznej. Rozdział III, zatytułowany „Zasady odpowiedzialności w prawie wykroczeń” (tytuł ten nawiązuje do tytułu rozdziału I KW), obejmuje swym zakresem rozważania poświęcone – najogólniej rzecz ujmując – reformowaniu tych instytucji lub regulacji, które tradycyjnie kwalifikowane są w obręb szeroko rozumianych (a więc tak, jak ma to miejsce na gruncie rozdziału I KW) zasad odpowiedzialności za wykroczenie. W kolejnych rozdziałach, tj. IV i V oraz VI, pomieszczono refleksje na temat reformowania – odpowiednio – kar, środków karnych i środków oddziaływania wychowawczego. Z kolei rozdziały VII i VIII zawierają uwagi odnoszące się do – odpowiednio – środków zabezpieczających i środków związanych z poddaniem sprawcy próbie w systemie prawa wykroczeń. Rozdział IX o tytule „Zasady wymiaru kary i środków karnych”, który nawiązuje do tytułu rozdziału II KW, gdzie mowa m.in. o zasadach wymiaru kary i środków karnych, obejmuje swoim zakresem problematykę właściwą przede wszystkim dla unormowań art. 33–39 KW. Rozdział X został poświęcony zagadnieniu rejestracji ukarania za wykroczenie. Z kolei rozdział XI dotyczy przedawnienia i zatarcia ukarania, a rozdział XII przepisów wyjaśniających wyrażenia ustawowe. W ramach rozdziału XIII podjęto refleksję nad problemem dalszego utrzymywania tzw. czynów przepołowionych. W końcu rozdział XIV to rozważania o potrzebie reformy typów wykroczeń pomieszczonych w części szczególnej Kodeksu wykroczeń, a rozdział XV to analiza poświęcona reformowaniu pozakodeksowego prawa wykroczeń.

6. Wykonawcami projektu są, w kolejności alfabetycznej: dr hab. *Magdalena Budyn-Kulik*, prof. UMCS; dr hab. *Paweł Daniluk*, prof. INP PAN (kierownik); dr *Piotr Gensikowski*; mgr *Maciej Iwański*; dr hab. *Jolanta Jakubowska-Hara*, prof. INP PAN; dr hab. *Marek Kulik*, prof. UMCS; dr *Katarzyna Łucarz*. Dodatkowo w prace nad niniejszym tomem włączyli się jako eksperci zewnętrzni: prof. dr hab. *Wojciech Radecki*; dr hab. *Anna Muszyńska*, prof. UW; dr *Sebastian Kowalski* i dr *Jan Kulesza*. Sylwetki wszystkich autorów przedstawione są na stronach IX–X niniejszego tomu.

7. Wymaga zauważenia, że mimo zaakceptowania przez zespół autorski pewnych wspólnych założeń oraz podejmowania wzajemnych konsultacji i uzgodnień, nie udało się, co zrozumiałe, ujednolicić zapatrywań na poszczególne problemy obowiązującego prawa wykroczeń oraz sposoby ich rozwiązania. Taki stan rzeczy nakazuje podkreślić, że prezentowane w kolejnych częściach niniejszego tomu poglądy są wyrazem osobistych zapatrywań ich autorów i nie zawsze muszą być podzielane przez innych członków zespołu autorskiego.

8. Kończąc, chciałbym w imieniu swoim i całego zespołu autorskiego podziękować Panu Prof. dr hab. *Ryszardowi A. Stefańskiemu* za podjęcie się trudu sporządzenia recenzji wydawniczej.