

UWAGI O ZAOSTRZENIU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NIEKTÓRE WYKROCZENIA DROGOWE

KATARZYNA ŁUCARZ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.13/k.luczcz

STRESZCZENIE

W artykule omówiono charakter oraz zakres zmian wprowadzonych do Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia na mocy ustawy z 2 grudnia 2021 r. Nowelizacja stanowi wyraz daleko idącej ingerencji ustawodawcy w obowiązujący stan prawny dotyczący wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Przewiduje bowiem dość istotne modyfikacje w zakresie prawnokarnej reakcji na nie, przeobrażenia kształtu znamion wybranych typów czynów zabronionych, i proponuje zupełnie nowe typy czynów zabronionych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że myślą przewodnią tych zmian jest przede wszystkim zwiększenie stopnia punitowności prawa wykroczeń względem sprawców naruszeń drogowych. Taki sposób legislacji rodzi naturalną obawę instrumentalnego stosowania prawa wykroczeń w odniesieniu do sprawców tego rodzaju wykroczeń. Przyjęty kierunek zmian rodzi podejrzenie, że ustawodawca niedokładnie zaznajomił się z materiają objętą jego ingerencją – w każdym razie, nie znajduje umocowania w bieżącym stanie przestępczości komunikacyjnej czy w analizie praktyki orzeczniczej. Wzmoczenie represyjności nigdy nie przekładało się wprost na ograniczenie przestępczości komunikacyjnej. Ta ostatnia stanowi bowiem problem dużo bardziej złożony, angażujący konieczność wielopłaszczyznowych odniesień.

Słowa kluczowe: wykroczenie drogowe, kara kryminalna, czyn zabroniony, grzywna

* dr, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski (Polska), e-mail: katarzyna.luczcz@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3130-2389



REMARKS ON THE TIGHTENING OF LIABILITY
FOR CERTAIN TRAFFIC OFFENCES

ABSTRACT

The author discusses the nature and scope of changes introduced to the Code of Petty Offences and the Code of Procedure in Petty Offences Cases by the act of December 2, 2021. The amendment represents a far-reaching intervention by the legislator in the current legal status regarding offences against safety and order in transportation. It foresees quite significant modifications in terms of the legal-criminal response to them, transformations of the characteristics of selected types of prohibited acts, as well as propose entirely new types of prohibited acts. From the conducted analysis, it appears that the guiding thought behind the above changes is primarily to increase the degree of punitiveness of the petty offences law towards the perpetrators of traffic violations. Such a legislative approach naturally raises concerns about the instrumental use of the petty offences law with respect to the perpetrators of these kinds of offences. The adopted direction of changes raises suspicions that the legislator has not thoroughly familiarized themselves with the matter covered by their intervention. In any case, it does not find grounding in the current state of traffic criminality, or in the analysis of judicial practice. An increase in repressiveness has never directly translated into a reduction in traffic criminality. The latter is indeed a much more complex problem, involving the necessity of multi-faceted references.

Keywords: traffic offence, criminal penalty, offence, fine

Rozwiązania przewidziane w Ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹ stanowią wyraz daleko idącej ingerencji ustawodawcy w obowiązujący stan prawny dotyczący wykroczeń drogowych. Ustawodawca wkracza w obszar części ogólnej Kodeksu wykroczeń, modyfikując granice wymiaru kary grzywny oraz instytucję powrotności do wykroczenia, nie omija również jego części szczególnej, wprowadzając w rozdziale XI zmiany w zakresie surowości kary grzywny, konstrukcji poszczególnych typów czynów zabronionych i powołania zupełnie nowych typów czynów zabronionych. Odpowiednie przekształcenia kontynuowane są ponadto na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia² i co do zasady sprowadzają się do ułatwienia praktycznej realizacji materialnoprawnych założeń nowelizacji. Już pobieżny wgląd w treść zarysowanych tu pokrótce przeobrażeń pozwala dostrzec, że wpisują się one w generalną tendencję zwiększenia stopnia punitowności regulacji prawnych. Istotę wspomnianej nowelizacji najlepiej zresztą ilustruje zawarte w uzasadnieniu twierdzenie prawodawcy o potrzebie wzmocnienia ochrony prawnokarnej w odniesieniu do czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne, jak życie i zdrowie uczestników ruchu drogowego³. Obecny stan prawny, według ustawodawczej koncepcji, nie zapewnia wystarczających narzędzi dla ograniczenia przestępczości komunikacyjnej oraz zabezpieczenia

¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2328.

² Dz.U. z 2022 r., poz. 1124.

³ Druk sejmowy nr 1504, Sejm IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9C68E8FF143EDFFAC125872E0047444E/%24File/1504.pdf> (ocena skutków regulacji, s. 6).

tak istotnych wartości społecznych. Szczególnie zbyt niski wymiar kary grzywny za pewne naruszenia drogowe nie pozwala, zdaniem prawodawcy, na osiągnięcie pożądaných w tym zakresie rezultatów. Stąd też – w jego mniemaniu – uspokojeniu ruchu i stworzeniu warunków niezagrażonego w nim udziału, szczególnie dla niechronionych jego uczestników, towarzyszyć musi wprowadzenie silnych rozwiązań sankcyjnych gwarantujących przestrzeganie ograniczeń prawnych tudzież zasad wynikających z istoty bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴. Podzielając w pełni dążenie ustawodawcze do zagwarantowania optymalnej ochrony bezpieczeństwa, wątpliwości nasuwa sam sposób jego urzeczywistnienia. Okazuje się bowiem, że odwróceniu niekorzystnego trendu w wypadku przestępczości komunikacyjnej służyć mają głównie rozwiązania prawnokarne o charakterze odstrasającym, zniechęcającym do popełniania najbardziej niebezpiecznych naruszeń drogowych. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy zaproponowany kierunek zmian prawa wykroczeń znajduje umocowanie w racjonalnej argumentacji. Od razu należy także zastrzec, że przytoczone przez ustawodawcę statystyczne ujęcie przestępczości komunikacyjnej w wymiarze ilościowym niekoniecznie dostarcza miarodajnych podstaw do zwiększenia represyjności prawa wykroczeń w formie przezeń zaprezentowanej. Skoro tak, rodzi się przypuszczenie, że za tymi zabiegami normatywnymi kryją się nieco odmienne intencje, o zgoła populistycznym rodowodzie. A zwiększenie poziomu ochrony życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego stanowi jedynie przysłowiową „zasłone dymną” dla schematycznego zaostrzania dolegliwości karnej w tym obszarze regulacji prawnej.

Wyłaniający się z nowelizacji obraz nowych rozstrzygnięć skłania do przyjrzenia się w pierwszej kolejności przekształceniom w zakresie wymiaru kary grzywny. Ustawa zmieniająca za enumeratywnie wymienione wykroczenia w art. 24 § 1a k.w. przewiduje bowiem możliwość orzeczenia kary grzywny w wysokości do 30 000 zł. Podkreślić wypada, że taka eskalacja sankcji nie jest czymś zupełnie nowym, czego prawo wykroczeń nie znałoby wcześniej. I co do zasady, nie sprzeciwia się jej *de lege lata* ani art. 1 § 1 k.w., ani też art. 24 § 1 k.w. W literaturze przedmiotu na ogół zgodnie twierdzi się, że przywołane przepisy, a zwłaszcza zawarta w art. 24 § 1 k.w. *in fine* klauzula „chyba że ustawa stanowi inaczej”, uprawniają do modyfikowania standardowego wymiaru kary grzywny również w odniesieniu do górnej granicy zagrożenia⁵. W związku z tym nie ma przeszkód, aby Kodeks wykroczeń lub jakakolwiek inna ustawa obwarowały wykroczenie dla przykładu karą grzywny do 10 000 zł. Stanowisko sprzeciwiające się podwyższeniu górnej granicy kary grzywny powyżej 5000 zł uznaje się za mało przekonujące, a nawet niezupełnie uprawnione⁶. Jednocześnie podkreśla się, że możliwość występowania takich zagrożeń nie

⁴ Ibidem.

⁵ J. Jakubowska-Hara, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019, s. 252–253; P. Daniluk, w: idem (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 16–17.

⁶ Zdaniem P. Daniluka wskazuje na to wciąż aktualne uzasadnienie projektu Kodeksu wykroczeń, z którego wyraźnie wynika, że art. 24 § 1 k.w. może granice kary grzywny wyznaczyć inaczej (*Prawo o wykroczeniach, projekt*, Warszawa 1970, s. 87–88). Posłużenie się we fragmencie dotyczącym kary grzywny („Przepis [art. 24 §1 k.w.], określając granicę grzywny, zastrzega, że ustawa może wyznaczyć je inaczej”) zaimkiem „je” (liczba mnoga) dowodzi, że w zamierzeniu ustawodawcy rolą tego przepisu jest modyfikacja zarówno dolnej, jak i górnej granicy kary grzywny. Przy czym nigdzie nie zastrzega się, że owa modyfikacja górnej granicy tej kary może

oznacza, iż pomiędzy tą ostatnią regulacją a przepisem typizującym wykroczenie zagrożone grzywną powyżej 5000 zł zachodzi sprzeczność wymagająca zastosowania reguł kolizyjnych⁷. Ta ostatnia bowiem jest do pomyślenia wyłącznie w sytuacji kolizji norm prawnych. Tymczasem tutaj nie mamy do czynienia ze sprzecznością wymagającą zastosowania takich reguł, skoro z jednej strony istnieją przepisy typizujące wykroczenia zagrożone karą grzywny powyżej 5000 zł, z drugiej – art. 1 § 1 k.w. w zw. z art. 24 § 1 k.w. przewiduje możliwość wyjścia poza standardowy pułap kary grzywny. Dla ścisłości należy jednak dodać, że nie wszyscy autorzy dopuszczają ustalanie maksymalnego zagrożenia karą grzywny w wymiarze przekraczającym 5000 zł w części szczególnej samego Kodeksu wykroczeń. Ich zdaniem zabieg ten poważnie koliduje z art. 1 § 1 k.w.⁸ Odwołując się przy objaśnianiu treści art. 24 § 1 k.w. właśnie do art. 1 § 1 k.w. w zw. z art. 7 § 3 k.k. (w aktualnym brzmieniu), wskazują, że równie dobrze można go odczytywać w ten sposób, iż Kodeks wykroczeń dopuszcza podwyższenie minimum kary grzywny albo obniżenie maksimum kary grzywny, ale nie pozwala na podwyższenie maksimum kary grzywny, bo wtedy czyn stałby się przestępstwem zamiast wykroczeniem. Dlatego też w części szczególnej tego kodeksu ustawodawca górną granicę tej kary może wyłącznie obniżyć, co zresztą dość często czyni, ale w żadnym razie – podwyższyć. Trafność tego spostrzeżenia wzmacnia się dodatkowo brzmieniem art. IX § 3 Przepisów wprowadzających Kodeks wykroczeń⁹, według którego ilekroć ustawa przewidywała za czyn podlegający orzecznictwu kolegów karę aresztu powyżej 3 miesięcy lub grzywnę powyżej 5000 zł, górną granicę obniżano do 3 miesięcy aresztu lub do 5000 zł grzywny. Możliwość wyjścia poza ustawowe maksimum kary grzywny autorzy ci rezerwują natomiast dla ustawodawstwa pozakodeksowego. Z tym zastrzeżeniem, że poszukując podstawy prawnej zezwalającej na podwyższenie górnej granicy grzywny ponad 5000 zł w pozakodeksowym prawie wykroczeń, zwracają się oni raczej ku art. 48 k.w., a nie art. 24 § 1 k.w., podkreślając, że argumentacja nawiązująca do formuły „jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych” wydaje się prawniczo czystsza¹⁰.

Nie przesądzając w tym miejscu słuszności żadnego ze stanowisk, jedno pozostaje pewne: ustawodawca dość ochoczo korzysta z tego rozwiązania i „bocznymi drzwiami” wprowadza w ustawodawstwie pozakodeksowym maksymalne zagrożenie karą grzywny w wysokości wielokrotnie przekraczającej jej podstawowy wymiar. Podwyższenie górnej granicy do 10 000 zł przewiduje się na przykład w Ustawie z 11.05.2001 r. – Prawo o miarach¹¹; do 30 000 zł – w Ustawie z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy¹²;

polegać tylko na jej obniżeniu, a nie na jej podwyższeniu. To zdaje się przesądzać – według cytowanego autora – o dopuszczeniu przez ustawodawcę modyfikacji górnej granicy kary grzywny powyżej 5000 zł (por. P. Daniluk w: idem (red.), *Kodeks wykroczeń...*, op. cit., s. 16–17).

⁷ Ibidem, s. 17.

⁸ W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 5, s. 16.

⁹ Dz.U. z 1971 r., nr 12, poz. 115 ze zm.

¹⁰ W. Radecki, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 26–27.

¹¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2068.

¹² Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.

do 100 000 zł – w Ustawie z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych¹³, a także w Ustawie z 10.01.2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹⁴, do 70 000 zł – w Ustawie z 4.11.2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt¹⁵ a nawet do 200 000 zł – w Ustawie z 28.05.2020 r. o zmianie ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Zdumienie przy tym wzbudza łatwość, z jaką ustawodawca sięga po „drugie maksimum grzywny wykroczeniowej”. Takim postępowaniem niepotrzebnie pogłębia różnicę pomiędzy „kodeksowym prawem wykroczeń” a „pozakodeksowym prawem wykroczeń”. Szczególnie że nie w pełni jasne i ustalone są powody, dla których przyjmuje tak pokąźną skalę maksymalnych wymiarów kary grzywny w pozakodeksowym prawie wykroczeń (od 10 000 zł, poprzez 30 000 zł, 50 000 zł, 70 000 zł, 100 000 zł, aż do 200 000 zł)¹⁷. Ponadto, wychodząc poza kodeksowe maksimum kary grzywny, dezintegruje prawo penalne na styku przestępstwo–wykroczenie¹⁸. Ignorując regułę zawartą w art. 1 § 1 k.w., zamazuje kryteria klasyfikacji zachowań jako wykroczeń, czym komplikuje identyfikację ich właściwej natury. Wykroczenia bowiem zwykło się utożsamiać z naruszeniami charakteryzującymi się niższą *in genere* społeczną szkodliwością, z tego względu zagrożonymi niższą i mniej dolegliwą karą. Wysoka społeczna szkodliwość *in abstracto*, odzwierciedlona w surowym zagrożeniu karnym, zarezerwowana jest natomiast dla przestępstw¹⁹. Sankcjonowanie wykroczeń dolegliwymi grzywnami zdaje się zatem całkowicie pomijać ów pierwotny sens, jaki leży u podstaw tworzenia prawa dotyczącego wykroczeń²⁰. I chociaż takie rozwiązanie formalnie uznaje się za dopuszczalne, to z systemowego punktu widzenia nie znajduje ono żadnego racjonalnego uzasadnienia. Wykroczenie obwarowane nieproporcjonalnie surową karą grzywny stanowi po prostu pojęcie metodologicznie fałszywe. Obawy związane z prawidłowym rozeznaniem się w treści oraz zakresie tego pojęcia nie są chyba obce również ustawodawcy, skoro orzekanie w sprawach o czyny zagrożone karą grzywny przekraczającą 5000 zł za każdym razem poddaje trybowi przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²¹. W ten sposób, drogą poniekąd okólną, zapewnia sobie bezbłędne ich zaszeregowanie do kategorii wykroczeń. Racjonalność nowego rozwiązania zostaje dodatkowo podważona przez fakt, że tym razem wyłom dotyczy „kodeksowego prawa wykroczeń”. Dotąd bowiem uwolnienie się od zbyt ciasnych ram części ogólnej prawa wykroczeń następowało wyłącznie na gruncie ustaw pozakodeksowych. Niewykluczone, że zbyt duża w tej mierze swoboda „ośmieliła” w końcu ustawodawcę do wykreowania „drugiego maksimum grzywny”

¹³ Dz.U. z 2022 r., poz. 2147.

¹⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 936 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 2375.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 1337.

¹⁷ W. Radecki, *Co dalej...*, op. cit., s. 20.

¹⁸ Idem, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 13–15.

¹⁹ P. Daniluk, w: idem (red.), *Kodeks wykroczeń...*, op. cit., s. 17–18.

²⁰ Najdobitniej kwestię tę ujeli autorzy pierwszego komentarza do Kodeksu wykroczeń, którzy regulację art. 24 § 1, określającą granice grzywny, opatrzyli tylko jedną uwagą: inne granice grzywny określały przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w postępowaniu nakazowym od 100 do 1500 zł, a w postępowaniu mandatowym od 50 do 1000 zł (J. Bafia, w: J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980, s. 69).

²¹ Postanowienie SN z 24.02.2006 r., I KZP 52/05, OSNKW 2006, nr 3, poz. 23.

w samym Kodeksie wykroczeń²². Co więcej, słabość analizowanej zmiany jest uwypuklona jeszcze przez jej wybiórczość. Przepis art. 24 § 1a k.w. umożliwia wymierzenie kary grzywny do 30 000 zł za wykroczenie z art. 86 § 1, 1a i 2, art. 86b § 1, art. 87 § 1, art. 92 § 1 i 2, art. 92a § 2, art. 92b, 93 § 1, art. 94 § 1, art. 96 § 3 oraz art. 97a k.w.²³ Takie podejście skutkuje nieproporcjonalnym i niespójnym podnoszeniem progów ustawowego zagrożenia w obrębie tego samego aktu prawnego. Poza wykroczeniami drogowymi bez większego trudu możemy przecież wskazać przykłady kodeksowych typizacji zasługujących na surowszą reakcję karną z uwagi na zbliżony przedmiot ochrony (np. wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia). W ustawie nowelizującej nie poprzestano jednak tylko na zaostreniu górnych ustawowych zagrożeń; podobny zamysł towarzyszy także dolnym granicom kary grzywny. Na skutek poczynionych zmian minimalny jej wymiar kształtuje się obecnie na poziomie: 500, 800, 1000, 1500, a nawet 2500 zł²⁴. Wyjątkiem jest tutaj jedynie art. 86b § 2 k.w., w przypadku którego dolna granica ustawowego zagrożenia wciąż wynosi 20 zł. Podnoszenie dolnych granic ustawowych zagrożeń wydaje się szczególnie niepokojące, gdyż rodzi konsekwencje w postaci ograniczeń kształtowania sądowego wymiaru kary. A to z kolei zaprzecza jakiemukolwiek sensownemu kształtowaniu praktyki orzeczniczej, która sprowadzona zostaje do mechanicznego odtwarzania sztucznych ram ustawowych. Ogólnej skłonności ustawodawcy do zwiększania dolegliwości karnej w tym zakresie nie tłumaczy w każdym razie stwierdzenie o rzekomo niskiej skuteczności kary grzywny według obowiązujących wcześniej granic. Nie znajduje ona bowiem oparcia w argumentach natury aksjologicznej czy też empirycznej.

Wszystko to, co dotychczas powiedziano, nie oznacza dezawuowania potrzeby podniesienia granic kary grzywny w Kodeksie wykroczeń. Obecny wymiar tej kary nie tylko prowokuje wskazane powyżej problemy, ale też zupełnie nie przystaje do współczesnych wymogów karania²⁵. Nie zapewnia dostatecznego poziomu represyjności prawa wykroczeń. Górny pułap kary grzywny (5000 zł) został ustalony w 1995 r.²⁶, a więc w czasie, gdy średnie uposażenie (691 zł) było blisko ośmiokrotnie niższe od górnej granicy kary grzywny w prawie wykroczeń. Wraz z upływem lat ustawowa intensywność tej kary poważnie zmalała, na co wskazuje właśnie

²² Zdaniem W. Radeckiego ustawodawca, naruszając zasady poprawnej legislacji, doprowadził nowelizacją z 2021 r. do wewnętrznej sprzeczności w ramach tej samej ustawy o randze kodeksu (szerzej W. Radecki, *Co dalej...*, op. cit., s. 23).

²³ Ustawa zmieniająca przewiduje odstępstwa od reguły wyrażonej w art. 24 § 1 a k.w. w postaci limitów do 500 zł dla art. 90 § 1 czy do 1500 zł dla art. 94 § 1a k.w.

²⁴ Dolny próg ustawowego zagrożenia po zmianach wynosi w przypadku wykroczenia z art. 86 § 1a k.w. – 1500 zł, art. 86 § 2 k.w. – 2500 zł, art. 86b § 1 – 1500 zł, art. 87 § 1 i (1a) k.w. – 2500 zł, art. 87 § 2 k.w. – 1000 zł, art. 90 § 2 – 500 zł, art. 92a § 2 k.w. – 800 zł, art. 92b – 1000 zł, art. 94 § 1 k.w. – 1500 zł, art. 97a k.w. – 2000 zł.

²⁵ Podobnie W. Radecki, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 30. Autor wskazuje, że próby uwolnienia się od zbyt ciasnego gorsetu części ogólnej prawa wykroczeń przebiegają dwutorowo: przez podnoszenie maksimum grzywny za wykroczenia (dotychczas) pozakodeksowe i zastępowanie odpowiedzialności za wykroczenia odpowiedzialnością za delikty administracyjne.

²⁶ Ustawa z dnia 12.07.1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz.U. z 1995 r., nr 95, poz. 457).

relacja ustawowego zagrożenia tą karą do średniej płacy krajowej. Aktualnie średnie uposażenie w Polsce przekracza nieco górną granicę kary grzywny w Kodeksie wykroczeń (w 2022 r. wynosiło 6346,15 zł)²⁷. Słusznie zatem twierdzi się, że uzdrowienie stanu prawnego w tym zakresie może przynieść tylko podwyższenie górnej granicy kary grzywny za wykroczenie²⁸. Pilna potrzeba zmian w ustawowym wymiarze kary grzywny dotyczy też dolnej granicy, która w obecnym wymiarze – 20 zł – z tych samych powodów jest łatwa do zanegowania. Urealnienie podstawowych granic kary grzywny należałoby jednak powiązać z nowelizacją art. 1 § 1, art. 24 § 1 k.w. (bez konieczności dodawania osobnego § 1a) oraz art. 7 § 3 k.k. Zwłaszcza w przepisie art. 24 § 1 k.w. warto rozważyć usunięcie końcowego fragmentu: „chyba że ustawa stanowi inaczej”, który stwarza sposobność do wtłaczania w obszar wykroczeń zachowań nieprzystających do nich, o wysokiej społecznej szkodliwości. Ponieważ w postępowaniu mandatowym występują inne granice kary grzywny, trzeba by również i te granice określić w art. 24 k.w. (np. w § 2)²⁹. Dopiero taka całościowa zmiana pozwoli uporządkować niespójności systemowe w zakresie omawianego środka reakcji karnej. Rozważając sprawę uadekwatnienia podstawowego wymiaru kary grzywny, nie można jednak tracić z pola widzenia ryzyka nieprawidłowości, jakich dostarcza praktyka jej stosowania. Niewątpliwą wadą kary grzywny jest niebezpieczeństwo uiszczenia jej przez inną osobę niż sprawca, co koliduje z osobistym charakterem kary w ogóle. Podobnie brak możliwości uiszczenia kary grzywny z powodu nieposiadania przez ukaranego majątku, czy orzekanie jej w wysokości przekraczającej jego możliwości płatnicze, co prowadzi najczęściej do wykonania kary zastępczej, obnażają bezskuteczność tego instrumentarium prawnokarnego³⁰. W szczególności ta ostatnia możliwość, w połączeniu z zaostrzeniem rygorów stosowania zastępczych form wykonania kary grzywny, każe zdystansować się do wszelkich prób nazbyt rygorystycznego kreowania jej standardowego wymiaru na gruncie Kodeksu wykroczeń. Z perspektywy takiego oczekiwania rozsądnym kompromisem wydaje się propozycja ukształtowania kodeksowego wymiaru kary grzywny w granicach od 200 do 15 000 zł³¹. Możliwość orzekania tej kary w tak zakreślonych granicach pozwala respektować cele

²⁷ Wynagrodzenie według danych GUS, www.stat.gov.pl. (dostęp: 21.03.2023 r.).

²⁸ Ostatnio na ten temat m.in. P. Daniluk, w: idem (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 110 oraz J. Jakubowska-Hara, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 255 oraz cyt. tam literatura.

²⁹ J. Jakubowska-Hara, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 255.

³⁰ Na ryzyko niedostosowania kary grzywny w zaproponowanej wysokości do dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 33 k.w., tudzież możliwości finansowych obwinionego, zwracała uwagę w swej opinii Naczelna Rada Adwokacka (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8AD4775C38BB9A66C125876C0053D637/%24File/1504-006.pdf>) oraz Krajowa Rada Sądownictwa (<https://krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-stanowiska-uchwaly/1160-opinia-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-10-wrzesnia-2021-r-wo-420-88-2021.html>) (dostęp: 21.03.2023), a ostatnio J. Kluza, *Nowelizacja Kodeksu wykroczeń w zakresie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji*, „Ius Novum” 2022, nr 4, s. 65–66; pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, II.561.1.2021.MH, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1A0310008295FFD7C125875E-003ECCC4/%24File/1504-004.pdf>, s. 8–9 (dostęp: 21.03.2023).

³¹ J. Jakubowska-Hara, w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, op. cit., s. 255.

i względu, o których mowa w art. 33 § 1 k.w. czy też art. 24 § 3 k.w. Odpowiada zatem całkowicie wymogom indywidualizacji wymiaru kary.

Nie mniejsze kontrowersje dotyczą wprowadzenia mechanizmu nadzwyczajnego obostrzenia kary za wybrane wykroczenia drogowe popełnione w warunkach szczególnie ujętej recydywy. Rezultatem poczynionych zmian jest przeniesienie ujętej dotychczas niepodzielnie w art. 38 k.w. instytucji zaostrenia represji karnej do § 1 i wyodrębnienie w jego ramach nowego § 2, w którym widnieje obowiązek wymierzania kary grzywny w wysokości nie niższej niż dwukrotność dolnej granicy ustawowego zagrożenia wobec ściśle określonych w nim czynów zabronionych. Zapoznając się z nowelizacją w tym zakresie, zauważyć należy wyraźną tendencję do wzmożenia represyjności prawa wykroczeń. Jak się zdaje, wynika ona raczej z przyjętej przez ustawodawcę idei karania sprawców naruszeń drogowych aniżeli z autentycznych potrzeb opartych na analizie występującej w Polsce przestępczości tego rodzaju. W uzasadnieniu do ustawy nie sposób odnaleźć stosownego w tym względzie odniesienia. Inna sprawa, że mechanizm automatycznego podwajania dolnej granicy ustawowego zagrożenia został już dostatecznie mocno przepracowany na gruncie kodyfikacji karnej z 1969 r. i dostarczył wielu negatywnych doświadczeń, słusznie zresztą poddawanych krytyce w literaturze przedmiotu. Recypowanie na grunt prawa wykroczeń rozwiązania obciążonego tak poważnymi wadami świadczy więc o pomijaniu wniosków z dawnych, niefunkcyjnych regulacji prawnych. Na dodatek, sięgając po nie, ustawodawca wystawia na szwank zasadę równego traktowania sprawców popełniających czyny zabronione jako wykroczenia w warunkach powrotności. W art. 38 § 1 k.w. klauzuli nadzwyczajnego obostrzenia kary nie obwarowano wszak wymogiem obligatoryjności. Z treści tego przepisu wynika, że orzeczenie wobec sprawcy kary aresztu, mimo spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie, zostało pozostawione swobodnemu uznaniu sądu, z czym należy się zgodzić. Inaczej jest w przypadku „recydywy drogowej” z art. 38 § 2 k.w. Chociaż względ na symetrię rozwiązań prawnych nakazywałby i tutaj rezygnację z obligatoryjności stosowania instytucji nadzwyczajnego zaostrenia kary grzywny.

Osobne zastrzeżenia wzbudza ponadto redakcyjne ujęcie przepisu art. 38 § 2 k.w. Sposób ukształtowania jego zakresu podmiotowego nie do końca współgra z zakresem podmiotowym wykroczeń w nim wymienionych. Przywołane w nim typizacje czynów zabronionych posługują się pojęciem „prowadzącego”, „uczestnika ruchu lub innej osoby znajdującej się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu”, a nawet bezosobową formułą „kto”. Tymczasem w art. 38 § 2 k.w. mowa wyłącznie o „kierującym”. Niektóre z wymienionych terminów doczekały się legalnej definicji (tj. „uczestnik ruchu” – art. 2 pkt 17, „kierujący” – art. 2 pkt 20 p.r.d.³²), inne zaś objaśniono obszernie i kompetentnie w doktrynie prawa karnego („prowadzenie”)³³. Uzmysłowanie sobie różnic znaczeniowych pomiędzy nimi nie pozwala na utożsamianie pojęcia „kierującego” z „prowadzącym”. To ostatnie bowiem zdecydowanie wykracza poza ramy wytyczone definicją

³² Ustawa z dnia 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 450 ze zm.).

³³ R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 237–251.

„kierującego”. Jeśli zatem zamiarem ustawodawcy nie było ograniczenie zaostrzenia wymiaru kary grzywny faktycznie tylko do „kierujących”, to konieczna jest weryfikacja jego stanowiska w tym zakresie. W zależności od przyjętego założenia ustawodawczego użyte w art. 38 § 2 k.w. pojęcie „kierującego” należałoby zastąpić określeniem „prowadzący” albo „ukarany”. Inną niezręcznością odznacza się z kolei sformułowanie: „popelnia to samo wykroczenie”, które podobnie, należałoby poddać korekcie. W warunkach powrotności nie chodzi przecież o to samo, a takie samo (tożsame) wykroczenie. Chybione jest także umieszczenie w katalogu wykroczeń objętych mechanizmem obligatoryjnego zaostrzenia typizacji z art. 92 § 2 k.w., dla której dolna granica zagrożenia karą grzywny wynosi 20 zł.

Na marginesie tych uwag warto przypomnieć, że wobec regulacji art. 38 k.w. jeszcze sprzed nowelizacji sformułowano zarzut zbędności³⁴. Uznano mianowicie, że brak centralnej rejestracji ukaranych za wykroczenia czyni stosowanie tej instytucji przypadkowym³⁵. Wprawdzie wciąż nie dysponujemy tutaj satysfakcjonującym rozwiązaniem, to jednak wydaje się, że nie jest to wystarczający powód do rezygnacji z instytucji powrotności do wykroczenia w ogóle. Zamiast tego warto podjąć działania zmierzające do ulepszenia dostępu sądów do centralnej ewidencji sprawców prawomocnie ukaranych za wykroczenia³⁶. W obecnym stanie prawnym w rejestrze tym umieszczane są dane osób prawomocnie ukaranych na karę aresztu, w tym za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, przewidziane w rozdziale XI k.w. Rejestracja ukarań za wykroczenia ma zatem charakter wycinkowy i niepełny. Nie odnotowuje się w jej ramach danych na temat sprawców wykroczeń prawomocnie ukaranych karą wolnościową, czy ukaranych w wyniku zastosowania co do nich postępowania mandatowego. W przypadku wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów ruchu drogowego sytuację ratuje do pewnego stopnia ewidencja prowadzona przez Policję na podstawie art. 130 ust. 1 p.r.d. (obejmuje prawomocne wyroki sądowe oraz mandaty karne) oraz przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 100a ust. 4 p.r.d. w zakresie danych wymienionych w art. 100aa ust. 4 pkt 12–13 tej ustawy, do których dostęp przysługuje też sądom. Chcąc jednak zapewnić należyte stosowanie art. 38 § 2 k.w., pożądane byłoby rozszerzenie katalogu danych odnoszących się do wykroczeń gromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym o informacje dotyczące wszystkich sprawców prawomocnie ukaranych bez względu na rodzaj orzeczonej kary czy zastosowany tryb postępowania. Dopiero taki zabieg zagwarantuje organom orzekającym pełny i samodzielny dostęp do wiedzy na temat uprzedniej karalności sprawcy każdego wykroczenia. Niezależnie od tego, można by dodatkowo zarekomendować wprowadzenie do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie przepisu odpowiadającego treściowo normie zawartej w art. 213 § 1b k.p.k., która w postępowaniu w sprawach o przestępstwa z ruchu lądowego, określone w rozdziale XXI k.k., nakłada na sąd konieczność pozyskiwania informacji z centralnej

³⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 112.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Zob. art. 2 Ustawy z dnia 4.10.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2077). Rozwiązanie to ma jednak ograniczony charakter, dotyczy bowiem określonych wykroczeń przeciwko mieniu.

ewidencji kierowców oraz z ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego prowadzonej przez Policję, dotyczących oskarżonego. Wskazana propozycja może istotnie wspomóc porządkowanie materii związanej z ustaleniem przez sąd uprzedniej karalności sprawcy wykroczenia drogowego.

Dalsze zmiany zaproponowane przez ustawodawcę daleko wykraczają poza krytykowaną i schematyczną regulację granic kary grzywny czy tzw. recydywy drogowej i konfrontują nas z dodaniem lub istotną modyfikacją wybranych przepisów z rozdziału XI k.w.

Zmiany łączące się z wprowadzeniem nowych czynów zabronionych dotyczą art. 86b k.w., (nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu oraz inne warianty zachowania naruszające jego pierwszeństwo), art. 92b k.w. (naruszenie zakazu wyprzedzania) oraz art. 97 a pkt 2 k.w. (niedozwolone objeżdżanie zapór na przejazdach kolejowych i wjeżdżanie na przejazd kolejowy, jeśli po drugiej stronie nie ma miejsca do kontynuowania jazdy). W pozostałym zakresie dostrzec można zaostrzenie odpowiedzialności za czyny dotychczas penalizowane na podstawie uprzednio funkcjonujących regulacji prawnych. Wśród tej grupy przepisów należy wymienić art. 86 § 1a (kolizja drogowa w razie wystąpienia rozstroju zdrowia kwalifikowana względem art. 86 § 1 k.w.), art. 92a § 2 (przekroczenie prędkości o 30 km/h, kwalifikowane w stosunku do czynu z art. 92 a § 1 k.w.), art. 92b k.w. (niestosowanie się do zakazu wyprzedzania kwalifikowane wobec czynu z art. 92 § 2 k.w.) oraz art. 97a pkt 1 k.w. (objeżdżanie zapór na przejeździe kolejowym).

Rozwiązania prawne, lokowane w grupie wykroczeń drogowych, nasuwają wiele uwag krytycznych. Nie wydaje się uzasadnione mnożenie kolejnych bytów prawnych na płaszczyźnie tego rodzaju wykroczeń. Wprowadzenie, oprócz istniejącej regulacji z art. 86 k.w., przepisu dotyczącego tzw. lekkiego wypadku drogowego (art. 86 § 1a k.w.) stanowi powrót do zarzuconej dawniej koncepcji tzw. lekkiego wypadku drogowego. Podobną propozycję zawierał projekt Kodeksu wykroczeń z 1991 r.³⁷, stanowiąc, że: „Kto naruszając chociażby nieumyślnie zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym powoduje wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia naruszające czynności narządu ciała trwające nie dłużej niż 14 dni (spójne z projektem kodeksu karnego – przyp. K.Ł.), albo wyrządzając nieumyślnie szkodę w cudzym mieniu, podlega karze grzywny”. Przy utrwalonej interpretacji art. 86 k.w. i jego praktycznym wykorzystaniu, za zbędny zabieg należy uznać przyjęcie w takiej postaci rozgraniczenia odpowiedzialności za wypadek będący przestępstwem i tzw. lekki wypadek drogowy będący wykroczeniem. Jeśli słusznie zważyć, art. 86 k.w. już przedtem miał zastosowanie m.in. do sprawcy wypadku drogowego, w którym jego uczestnicy odnieśli obrażenia ciała naruszające prawidłowe funkcjonowanie organizmu na czas nieprzekraczający 7 dni, niezależnie od wartości uszkodzonego mienia³⁸. Nie wymaga on zatem

³⁷ Projekt Kodeksu wykroczeń (redakcja z lutego 1991 r.), przygotowany przez Komisję do Spraw Reformy Prawa Karnego – Zespół do Spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach.

³⁸ Por. m.in. uchwała SN z dn. 18.11.1998 r., I KZP 16/98, Lex nr 34208, wyrok SN z dn. 20.02.2008 r., V KK 313/07, Lex nr 406889; postanowienie SN z dn. 27.03.2014 r., I KZP 1/14, OSNKW 2014, nr 7, poz. 54.

dodatkowego rozwarstwienia. Z nieco innych względów aprobaty nie zyskuje też rozbudowywanie typów czynów już istniejących. Dyskusyjna wszakże pozostaje kwestia zasadności wyodrębniania nowych struktur wykroczeń z art. 90 § 2, 92a § 2 oraz 94 § 1a k.w. ze względu na sposób działania sprawcy (przekroczenie ograniczenia prędkości o ponad 30 km/h), charakter uczestnictwa w ruchu (prowadzący pojazd lub inny uczestnik ruchu/użytkownik drogi), czy rodzaj użytego pojazdu (mechaniczny lub innego rodzaju niż mechaniczny). Podział taki razi sztucznością. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest pozostawienie organom wymiaru sprawiedliwości oceny tych okoliczności i dostosowania do niej wymiaru kary określonego w granicach odpowiednio zmodyfikowanego ustawowego zagrożenia. Z dystansem należy wreszcie podejść do wyodrębnienia nowych wykroczeń przewidzianych w art. 86b, art. 92b czy art. 97a k.w. Zauważyć trzeba, że ustawodawca, budując nowe typy wykroczeń, w ustawie zmieniającej uprawia zbędną kazuistykę, zastępującą rozwiązanie generalnego problemu całościowego uporządkowania materii „komunikacyjnej”. Dotąd bowiem sankcjonowanie zachowań wymienionych w tych przepisach zapewniał najczęściej art. 97 k.w. Przepis ten, jako komplementarny względem regulacji przewidzianych w art. 94–96d k.w., dopuszcza uwzględnienie całego wachlarza różnych naruszeń Prawa o ruchu drogowym lub przepisów wydanych na jego podstawie. Wskazany schemat działania ustawodawcy wynika z faktu, że typizacja rozdziału XI k.w. mieści jedynie najistotniejsze wykroczenia z tak rozległej dziedziny, jaką jest bezpieczeństwo i porządek w komunikacji. Wobec wykroczeń przeciwko innym przepisom z zakresu prawa drogowego zastosowanie znajduje właśnie art. 97 k.w. Przy takiej blankietowej technice legislacyjnej powielanie tożsamyh w warstwie merytorycznej regulacji uznać należy za niecelowe i błędne w sensie kategoriałnym.

Osobnego w tym miejscu odniesienia wymagają daleko idące modyfikacje wymiaru kary grzywny za wykroczenia drogowe objęte nowelizacją. Jak już wspomniano, zmiany zagrożeń wskazują na podniesienie zarówno dolnych, jak i górnych granic ustawowego zagrożenia karą grzywny. Z reguły granice te są niewspółmiernie wysokie, zarówno w relacji do zagrożeń tą karą przewidzianych za podobne rodzajowo wykroczenia, jak i ze względu na obowiązujące w tym zakresie standardy regulacyjne. Takie „bałaganiarskie” stanowienie prawa kłóci się z wymogiem racjonalnego karania. Brak respektu dla zasad prawidłowej techniki legislacyjnej uwypukla szczególnie unormowanie zawarte w art. 87 § 1a k.w., które w zakresie wymiaru kary odsyła do art. 87 § 1 k.w. zagrożonego po nowelizacji karą aresztu albo grzywny nie niższej niż 2500 zł³⁹. Nie potrzeba chyba szerzej wywodzić, że ukształtowanie dolnej granicy kary grzywny za prowadzenie pojazdu niemechanicznego w stanie nietrzeźwości na poziomie 2500 zł (przed zmianą – od 50 zł) rażąco narusza „wewnętrzną sprawiedliwość” przy rozstrzygnięciu kwestii

³⁹ Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia z kolei w art. 94 § 2 k.w., w którym pozostawiono odwołanie („tej samej karze podlega [...]”) do sankcji określonej za wykroczenie z art. 94 § 1a k.w. Złagodzenie sankcji za czyn polegający na prowadzeniu pojazdu pomimo braku dopuszczenia go do ruchu trudno zrozumieć i wytłumaczyć. Pod względem ciężaru gatunkowego czyn ten przybliży się przecież do prowadzenia pojazdu mechanicznego bez uprawnień (czyli wykroczenia z art. 94 § 1 k.w.).

odpowiedzialności za czyn zabroniony popełniony w stanie nietrzeźwości⁴⁰. I może być odczytywane jako niweczenie dotychczasowych założeń polityki kryminalnej, dla której efektywność zwalczania przestępczości tego akurat rodzaju nie jest przecież – jak deklarował swego czasu ustawodawca – zależna od surowości represji karnej⁴¹. Konsekwencje zmiany zagrożeń karą grzywny za poszczególne wykroczenia drogowe są zatem wielowymiarowe i nie zostały należycie przemyślane. Dlatego rozważając postulat urealnienia kwotowo oznaczonych granic kary grzywny, należy zadbać o to, aby formułowane w tym względzie propozycje pozostawały w odpowiedniej korelacji do średniej płacy krajowej. Zamiast znacznego rozbudowywania hierarchii zagrożeń tą karą w rozdziale XI k.w., wystarczy pozostawić ogólnie określona „bezkwotowo” karę grzywny, modyfikując jej górną granicę według schematu przyjętego dla całości Kodeksu wykroczeń. Oczywiście zmiany te wymagają synchronizacji z art. 24 k.w. Równie pożądane byłoby zrezygnowanie z oznaczenia dolnej granicy kary grzywny. W tym względzie można użyć zastępczo ogólnego określenia „kara grzywny”. Zgłaszając kolejne uwagi co do zakresu penalizacji wykroczeń drogowych, należałoby także rozpatrzyć wprowadzenie do przepisów typizujących wykroczenia drogowe kary ograniczenia wolności alternatywnie z karą aresztu i karą grzywny. Tam bowiem, gdzie odpada *in concreto* zasadność wymierzenia kary grzywny i pojawia się groźba orzeczenia kary zastępczej, takie alternatywne określenie sankcji odpowiednio poszerza sędziemu zakres indywidualizacji wymiaru kary. Analizując sankcje występujące w rozdziale XI k.w., warto jeszcze wziąć pod rozwagę możliwość usunięcia kary nagany. Symboliczny charakter tej sankcji, która przypomina bardziej środek oddziaływania wychowawczego w powiązaniu z rangą wykroczeń drogowych, przemawia na rzecz zgłoszonego postulatu. Wszak w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie sąd ma do dyspozycji instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia. Swobodnemu uznaniu sądu należy wreszcie pozostawić korzystanie z zakazu prowadzenia pojazdów. Wbrew pozorom odejście od obligatoryjnego charakteru zakazu prowadzenia pojazdów nie musi oznaczać cofania się przed jego stosowaniem w szerokich rozmiarach. Słusznie zwraca się uwagę, że każdy przypadek ukarania osoby prowadzącej pojazd za wykroczenie drogowe stanowi „punkt wyjścia” do zastanowienia się nad celowością orzeczenia tego środka karnego. Ogół przesłanek warunkujących stosowanie zakazu wskazuje, że sięganie po niego jest uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy z okoliczności popełnionego wykroczenia wynika, że prowadzenie pojazdów przez określoną osobę zagraża bezpieczeństwu w komunikacji.

Wprowadzone w Kodeksie wykroczeń zmiany zaowocowały równoczesną nowelizacją Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Również i tu doszło do zintensyfikowania rozmiaru odpowiedzialności za wykroczenia drogowe. Do niedawna bowiem w postępowaniu mandatowym można było wymierzać grzywny w wysokości do 500 zł, a w przypadku zbiegu przepisów w rozumieniu

⁴⁰ Szerzej na ten temat J. Kluza, *Nowelizacja Kodeksu wykroczeń...*, op. cit., s. 66–69.

⁴¹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk nr 378, Sejm VII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E737B26FC8784129C-12579F9003263A4/%24File/378.pdf>. (dostęp: 21.03.2023).

art. 9 § 1 k.w. – do 1000 zł (art. 96 § 1 k.p.s.w.). Tymczasem nowy przepis art. 96 § 1 ad k.p.s.w. wprowadza wyłom od tej ogólnej reguły, przewidując możliwość nałożenia w postępowaniu mandatowym w sprawach o wykroczenia określone w rozdziale XI k.w. grzywnen w wysokości do 5000 zł, a w razie popełnienia kilku wykroczeń jednym czynem – do 6000 zł. W przypadku natomiast wykroczenia z art. 96 § 3 k.w., polegającego na niewskazaniu, na żądanie uprawnionego organu, komu sprawca powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, dopuszcza nawet nałożenie w tego rodzaju postępowaniu grzywny w wysokości do 8000 zł (art. 96 § 1d k.p.s.w.). Ukształtowanie górnej granicy grzywny na tak wysokim poziomie w postępowaniu z natury rzeczy uproszczonym oraz subsydiarnym w stosunku do postępowania sądowego wzbudza sprzeciw, i to z kilku powodów. Przede wszystkim, w postępowaniu mandatowym grzywna nie jest orzekana, lecz w drodze mandatu karnego „nakładana” na sprawcę przez Policję lub funkcjonariuszy (inspektorów) innych organów. W ten sposób ustawodawca podkreśla, że niesądowy organ uprawniony do nałożenia grzywny nie pełni funkcji orzeczniczych, nie wkracza w obszar wymiaru sprawiedliwości, który stanowi wyłączną kompetencję trzeciej władzy. Organ ten reprezentuje z reguły funkcjonariusz nieposiadający pogłębionej wiedzy prawniczej, pozwalającej na wnikliwe rozpatrzenie wszystkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych popełnionego czynu. Załatwiając sprawę niejako „od ręki”, pozbawiony jest on z reguły możliwości uwzględnienia okoliczności wpływających na wymiar grzywny, takich jak dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Dostrzega to zresztą chyba sam ustawodawca, który w art. 95 § 6 k.p.s.w. wprowadza tzw. taryfikator określający *a priori*, tj. z pominięciem cech indywidualizujących osobę sprawcy i jego czyn, wysokość grzywny nakładanej w postępowaniu mandatowym za poszczególne wykroczenia⁴². Przy takim podejściu grzywna nakładana w postępowaniu mandatowym upodabnia się do administracyjnej kary pieniężnej, co w połączeniu z oznaczeniem jej w nowym taryfikatorze na zdecydowanie wyższym niż dotychczas poziomie naraża poczynione w tym zakresie zmiany na zasłużoną krytykę.

Krańcowości analizowanej regulacji nie łagodzi nawet fakt, że ustawodawca już wcześniej obchodził generalną zasadę wyrażoną w art. 96 § 1 k.p.s.w. i podwyższał górny pułap grzywny grożącej za pewne wykroczenia w niektórych ustawach szczególnych. Przykładowo, we wszystkich sprawach, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy, oraz w czterech innych przypadkach określonych w art. 96 § 1a, 1aa i § 1c k.p.s.w.⁴³, maksymalny wymiar

⁴² Obecnie obowiązuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2021 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości grzywnen nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2021 r., poz. 2484).

⁴³ Wykroczenia z Ustawy z dnia 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, gdy oskarżycielem jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 919 ze zm.); wykroczenia z Ustawy z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1100 ze zm.); wykroczenia z Ustawy z dnia 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2171); wykroczenie z Ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.).

grzywny w postępowaniu mandatowym został podbity do 2000 zł, a w warunkach opisanych w art. 96 § 1ab – aż do 7500 zł⁴⁴. Grzywnę w wysokości do 5000 zł co do zasady można wymierzyć w wypadku wykroczeń popełnionych w ramach recydywy, a dotyczy ona wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, wykroczeń określonych w Ustawie z 9.07.2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych, wykroczeń określonych w Ustawie z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz wykroczeń określonych w Ustawie z 10.01.2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (art. 96 § 1b, 1ba, 1bb i 1bc k.p.s.w.). W jednym wypadku ustawodawca podniósł również dolny wymiar grzywny wymierzanej w drodze mandatu, ustalając go na poziomie 5000 zł (art. 96 § 1ab k.p.s.w.). Podwyższenie przez ustawodawcę maksymalnej wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego dowodzi, co prawda, że w odniesieniu do niektórych wykroczeń, bądź też popełnienia wykroczenia w warunkach recydywy, grzywna w wysokości 500 zł jest nieodpowiednia ze względu na ciężar gatunkowy, to jednak rozwiązanie to do niedawna wyróżniała ograniczoność ustawowego ujęcia. Wszystkie te wyjątki dotyczyły bowiem jednostkowych, enumeratywnie wymienionych czynów zabronionych z ustaw szczególnych. Natomiast nowa regulacja ma charakter całościowy, obejmuje blankietowo każde wykroczenie zawarte w rozdziale XI k.w., niezależnie od jego ciężaru gatunkowego i związku z bezpieczeństwem w komunikacji. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że dobrami chronionymi przez przepisy rozdziału XI k.w. są, po pierwsze, bezpieczeństwo w komunikacji, po drugie – porządek w komunikacji. Brak czytelnych i jednoznacznych kryteriów umożliwiających ich rozróżnienie sprawia, że najczęściej pojęcia te ulegają scaleniu w jeden termin, i w następstwie tego są łącznie rozpoznawane. Nie podlega jednak dyskusji, że naruszenia bezpieczeństwa komunikacyjnego pociągają za sobą zdecydowanie poważniejsze skutki w zakresie życia, zdrowia, mienia ludzi, aniżeli naruszenia porządku w komunikacji, które mimo swej uciążliwości nie niweczą w takim stopniu chronionych przez prawo wartości czy układu rzeczy. Wskazana płaszczyzna wartościowania czynów stypizowanych w ramach rozdziału XI k.w., choć bezspornie należy do najważniejszych, nie wyczerpuje całości zagadnienia. Inny możliwy do przyjęcia podział to ten, który wyróżnia wykroczenia związane ściśle z przepisami prawa o ruchu drogowym (art. 84–98 k.w.) oraz nawiązujące do ustawy o drogach publicznych (art. 99–103 k.w.). Nie wymieniając dalej, oczywiste jest, że zasygnalizowana powyżej rozbieżność w postrzeganiu wykroczeń drogowych powinna znaleźć odzwierciedlenie na gruncie konkretnych rozwiązań procesowych. Jakikolwiek uogólnienia w obrębie tej materii w konfrontacji z niewłaściwą praktyką mogą bowiem prowadzić do instrumentalnego traktowania sprawcy wykroczenia drogowego jako przedmiotu polityki kryminalnej.

Przyglądając się przekształceniom wymiaru grzywny nakładanej w drodze mandatu karnego za wykroczenia drogowe, nie wolno zapominać, że istotną zaletą takiego nieobowiązkowego postępowania jest odciążenie sądów od rozpoznawania

⁴⁴ Ustawa z dnia 9.03.2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1857).

ogromnej liczby spraw drobniejszej natury. Niebagatelną rolę ogrywają tu także społeczne koszty postępowania i interes samego obwinionego. Zwłaszcza względem na tę ostatnią kwestię powinien powstrzymać przed zbyt daleko idącym modyfikowaniem granic mandatu karnego nakładanego za wykroczenia drogowe. Warto zauważyć, że aby postępowanie mandatowe się utrzymało, obwiniony musi wyrazić zgodę na taki sposób załatwienia jego sprawy. Mocno przesadzone granice wymiaru grzywny możliwej do nałożenia w tym postępowaniu w połączeniu z rygorystycznym modelem jej wykonania (art. 25 § 2 pkt 1 k.w.) mogą stanowić przeszkodę do jego zastosowania, generując w dalszej perspektywie znaczący przyrost spraw kierowanych do sądu.

Kończąc rozważania na temat zmian zawartych w ustawie nowelizującej Kodeks wykroczeń, łatwo zauważyć, że ustawodawca w dość uproszczony sposób podchodzi do sprawy zapewnienia właściwej ochrony bezpieczeństwu w komunikacji. Ich ideą przewodnią jest bowiem zwiększenie stopnia punitivności prawa wykroczeń względem sprawców naruszeń drogowych. Realizacji tego założenia służy przede wszystkim intensyfikacja surowości kary grzywny oraz rozszerzenie zakresu penalizacji poprzez dodanie nowych typów czynów zabronionych, a także kazuistyczne rozgraniczanie typów czynów już istniejących. Szczególnie niepokojące wydaje się ograniczenie możliwości stosowania instytucji sądowego wymiaru kary, choćby ze względu na sztywne wyznaczanie granic sankcji oraz wprowadzenie obligatoryjnych mechanizmów jej stosowania. Taki sposób legislacji nie znajduje merytorycznego uzasadnienia w bieżącym stanie przestępczości komunikacyjnej czy w analizie praktyki orzeczniczej. Zmiany dotyczące ustawowego wymiaru kary grzywny, modyfikacji typów czynów zabronionych w połączeniu z ograniczeniem swobody działania sądu sprowadzają w istocie ten ostatni do roli „ust ustawy” o wyraźnie represyjnej wymowie. Zwalczenie naruszeń drogowych na tej drodze wydaje się zwykłym nieporozumieniem. Prawdopodobnie u jego podstaw leży niczym niepoparta wiara w onnipotencję środków właściwych prawu wykroczeń w zapobieganiu tego rodzaju przestępczości. Tymczasem prawo wykroczeń przychodzi ze swoimi środkami do zwalczania przestępczości komunikacyjnej najczęściej za późno. Co więcej, instrumenty, jakimi dysponuje, mają z reguły moc leczenia objawowego, a nie przyczynowego, i pod tym względem nie mogą one zastępować czy konkurować z tymi środkami, które są do pomyślenia w sferze szeroko pojętej profilaktyki przedprzestępczej. Uświadomienie sobie tego aspektu zagadnienia wymaga uwzględnienia całej kryminognezji przestępczości komunikacyjnej i w jego następstwie – zaprojektowania takiego systemu rozwiązań, przy którym stopień punitivności prawa wykroczeń i jego zakres penalizacji pozostawałyby racjonalne oraz funkcjonalne. Chodziłoby zwłaszcza o optymalne ukształtowanie sankcji, które ma miejsce wtedy, gdy ustawowe ramy dają sądowi możliwość wymierzenia kary sprawiedliwej. Realizacja tego założenia w sprawach o wykroczenia drogowe wiąże się z koniecznością weryfikacji całości sankcji przewidzianych w rozdziale XI k.w. Oczekiwać należałoby także zrewidowania budowy niektórych wykroczeń drogowych. Odwzorowywanie łudząco podobnych typizacji, nieład terminologiczny i związana z tym niepewność w zakresie interpretacji znamion to przykłady najbardziej spornych kwestii. W ramach postulowanej interwencji nie należałoby wreszcie

pomijając problemu systemowej niespójności albo wręcz całkowitego braku podstaw dla zagrożenia karą pewnych zachowań jako wykroczeń drogowych. W kontekście wymienionych powyżej zaniedbań ze strony ustawodawcy wdrożone ustawą zmieniającą rozwiązania trudno uznać za satysfakcjonujące i godne aprobaty. Wykazane dotąd na wiele sposobów mankamenty nowelizacji budzą raczej podejrzenie, że omawiane w niniejszym opracowaniu przepisy prawa wykroczeń projektowano bez dokładnego rozpoznania materii objętej ich działaniem.

BIBLIOGRAFIA

- Bafia J., Egierska D., Śmietanka I., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1980.
- Daniluk P., w: idem (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Jakubowska-Hara J., w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019.
- Kluza J., *Nowelizacja Kodeksu wykroczeń w zakresie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji*, „Ius Novum” 2022, nr 4.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012.
- Opinia do druku nr 1504 – Krajowa Rada Sądownictwa, file:///C:/Users/kluza/Downloads/420.88%20opinia.pdf.
- Opinia do projektu ustawy Naczelna Rada Adwokacka, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8AD4775C38BB9A66C125876C0053D637/%24File/1504-006.pdf>.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, II.561.1.2021.MH, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/1A0310008295FFD7C125875E003ECCC4/%24File/1504-004.pdf>.
- Radecki W., w: P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń. Tom I*, Warszawa 2019.
- Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 5.
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Stefański R.A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Projekt Kodeksu wykroczeń (redakcja z lutego 1991 r.), przygotowany przez Komisję do Spraw Reformy Prawa Karnego – Zespół do Spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach.
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk sejmowy nr 378, Sejm VII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E737B26FC-8784129C12579F9003263A4/%24File/378.pdf>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504, Sejm IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9C68E8FF143EDFFAC125872E0047444E/%24File/1504.pdf>.

Cytuj jako:

Łucarz K., *O zaostrzeniu odpowiedzialności za niektóre wykroczenia drogowe*, „Ius Novum” 2024, nr 2 (18), s. 56–71. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.13/k.lucarz