ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 22, 1985

Marek Olszewski

UCHYLANIE PRAWOMOCNYCH ROZSTRZYGNIĘĆ W SPRAWACH O WYKROCZENIA JAKO PROBLEM KODYFIKACYJNY

I

Artykuł 11 k.p.w. stanowiąc, że „Prawomocne rozstrzygnięcia organów orzekających mogą być uchylone tylko w trybie i w wypadkach przewidzianych w niniejszym kodeksie", daje wyraz zasadzie niewzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia. Nie realizuje jej w krańcowej postaci, która by nie dopuszczała żadnych wyjątków, co byłoby rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego. Kodeks, licząc się z realną możliwością, że niektóre prawomocne rozstrzygnięcia okażą się wadliwe, dopuścił w pewnych granicach ich wzruszalność.

W ten sposób zapewniono ochronę wcale nie mniejszej wartości społecznej, jaką jest prawna i sprawiedliwościowa adekwatność rozstrzygnięć. Jest to więc regulacja kompromisowa, a rozmiary godzenia obu wartości ujawnia dział X, rozdz. 16 — „Uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć" (art. 112—117 k.p.w.).

II

Uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć kodeks powierza komisji orzecznictwa do spraw wykroczeń, usytuowanej przy wojewodzie lub prezydencie miasta stopnia wojewódzkiego. Komisji przewodniczy powoływany przez wojewódzką radę narodową wicewojewoda lub wiceprezydent, a w jej skład wchodzi zastępca przewodniczącego oraz od 2 do 4 członków wybieranych przez tę samą radę. Do komisji wybiera się i powołuje co najmniej 3 osoby mające wyższe wykształce-

nie prawnicze lub administracyjne, przy czym członkowie kolegiów nie mogą kandydować. Do wszystkich osób stanowiących skład komisji stosuje się przepisy dotyczące członków kolegiów, m. in. zasadę niezawisłości w orzekaniu.

Komisja wykonuje swoją działalność w swoistym postępowaniu, którego kodeks bliżej nie precyzuje. Z reguły podstawą wszczęcia tego postępowania jest złożony przez kogokolwiek wniosek o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia, kresem zaś decyzja o uchyleniu lub odmowie uchylenia tegoż rozstrzygnięcia, od której środek zaskarżenia nie przysługuje. Uchylenie daje znowu początek zasadniczemu postępowaniu przed kolegium w trybie ponownego rozpoznania sprawy. W celu ustalenia, czy istnieje podstawa uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia, komisja może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, na które składają się czynności dowodowe.

Waga społeczna działalności komisji jako czynnika kształtującego poziom orzecznictwa w sprawach o wykroczenia jest na tyle znaczna, by poddać krytycznej ocenie obecną regulację i zadać pytanie, czy jest to rozwiązanie optymalne.

III

Najpierw wymaga przyjrzenia się miejsce komisji w systemie organów państwowych i jej skład.

Komisja orzecznictwa działa przy wojewodzie lub prezydencie miasta stopnia wojewódzkiego, a jednocześnie wojewoda lub prezydent (wicewojewoda lub wiceprezydent) jest jej przewodniczącym. Stało się tak w następstwie reformy administracji z 1975 r., kiedy to kierownicy wydziałów urzędów terenowych organów administracji państwowej przestali być organami administracji, działając jedynie z upoważnienia tychże. W ten sposób „kierownikiem organu administracji do spraw wewnętrznych prezydium rady narodowej" (art. 114 § 2 k.p.w.) stał się sam wojewoda lub prezydent.

Wytworzyła się dziwna sytuacja ustrojowa: komisja, której przewodniczy wojewoda (prezydent) działa przy wojewodzie (prezydencie). Załamała się, w sposób chyba nie zamierzony, tendencja, by organ powołany do uchylania prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia charakteryzował się pewną niezależnością. Na to wskazuje historia instytucji uchylania prawomocnych rozstrzygnięć. W 1951 r. funkcja ta leżała w kompetencji prezydium wojewódzkiej rady narodowej, później wykształciła się komisja powołana w tym celu jako organ pomocniczy prezydium, aby w dalszym rozwoju, już

na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, stać się samodzielnym organem. Organizacyjne jej usytuowanie w systemie agend urzędu wojewódzkiego było podyktowane potrzebą zapewnienia komisji odpowiedniej obsługi przez aparat zawodowy. Chodziło też zapewne o to, by administracji stworzyć płaszczyznę funkcjonalnego oddziaływania na kierunek orzecznictwa. Objęcie zaś członków komisji przepisami dotyczącymi członków kolegiów wskazuje na tendencję, by komisja była organem niezależnym.

Tymczasem reforma administracji 1975 r. z konsekwencją, o której wyżej mowa, oraz praktyka ustalania obsady personalnej komisji spowodowały, że założenie niezależnego działania komisji pozostało bez szans realizacji. Sam fakt, że komisji przewodniczy osoba reprezentująca terenowy organ administracji państwowej, pozbawia wszelkich złudzeń w tym względzie. Nadto w niektórych województwach (być może dotyczy to przytłaczającej większości województw) członkami komisji są wyłącznie pracownicy urzędu wojewódzkiego, z reguły dyrektorzy wydziałów. Z racji podległości służbowej wobec wojewody (prezydenta) członkowie komisji znajdują się w kondycji wyłączającej niezawisłe działanie. Obecny stan prawny przekreśla realizację postulatu słusznie skierowanego przez A. Wiercińskiego do ustawodawcy kreującego organy kontrolne: „kontrolę decyzji organu wyposażonego w niezawisłość winien wykonywać organ wyposażony również w niezawisłość"[1].

IV

Obraz istoty prawnej działalności komisji orzecznictwa jest nader mglisty. Niełatwo określić, czy mamy do czynienia z mieszczącą się w systemie postępowania w sprawach o wykroczenia kontrolną działalnością procesową, czy też z nadzorem wykonywanym w trybie pozaprocesowym.

Materiał normatywny stanowiący podstawę charakterystyki komisji i jej postępowania dostarcza szeregu wskazujących na profil nadzorczy argumentów.

Przede wszystkim warto zauważyć, że kodeks zamieścił przepisy o komisji w dziale X — „Nadzór", co ma oczywiście swoją wymowę, ale nie rozstrzyga do końca postawionej kwestii. Nazwa to rzecz niebagatelna, ale równie istotne jest odpowiadające jej unormowanie

[1] A. Wiercińskі, *Kontrola procesowa roztrzygnięć w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, Poznań 1981, s. 23.

działalności danego organu. Może się zdarzyć, że działalność określona jako nadzór w świetle przepisów prawa stanowi część procesu.

Do uznania działalności komisji za nadzór skłania fakt, że jej zadania są czysto kasacyjne, ona przecież tylko uchyla prawomocne rozstrzygnięcia bez prawnej możliwości orzekania co do istoty sprawy. To sprawia, że działalności komisji nie da się zaszeregować do postępowania zasadniczego, które stanowi istotę procesu.

W tym samym kierunku działa spostrzeżenie, że działalność komisji ogólnie biorąc nie jest poddana przepisom kodeksu o postępowaniu przed kolegium; wyjątek stanowią przepisy o dowodach znajdujące zastosowanie w ewentualnym postępowaniu wyjaśniającym. Akt końcowy postępowania komisji nosi nazwę decyzji, która według systematyki kodeksu nie została zaliczona do rozstrzygnięć. Już sam ten fakt sytuuje działalność komisji niejako „zewnętrznie" w stosunku do systemu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wreszcie argument o nadzorczym charakterze komisji orzecznictwa tkwi w zasadniczej odmienności ustrojowej komisji i kolegium do spraw wykroczeń. Według ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń kolegium jest wyłącznie organizacyjnie związane z terenowym organem administracji państwowej, przy którym działa. Funkcjonalnie powinno być odeń niezależne. Działalność kolegium jest oparta na zasadzie autonomii w orzekaniu, a gwarancją tego ma być w całości społeczny skład osobowy kolegium. Wszelkie występujące w praktyce ograniczenia niezależności i niezawisłości członków kolegium są deformacją założeń ustawy.

Tymczasem skład komisji orzecznictwa jest społeczno-zawodowy, a w praktyce — trzeba to otwarcie powiedzieć — zawodowy. Osoba zaś przewodniczącego wręcz wmontowuje komisję w wojewódzki aparat administracyjny. W tym stanie rzeczy między komisją a wojewodą (prezydentem) powstaje więź nie tylko organizacyjna, w praktyce przekreślająca — jak wyżej stwierdzono — niezależność i niezawisłość w działalności komisji. Tak głębokie różnice ustrojowe przeciwstawiają się uznaniu komisji za organ procesowy, natomiast są do pogodzenia z profilem nadzorczym.

Z drugiej strony trudno zaprzeczyć, by we wszelkich elementach działalność komisji orzecznictwa wykazywała cechy czysto nadzorcze. Do procesu upodabnia się tym, że zawsze dotyczy sprawy indywidualnej. Często jest wszczynana właśnie w celu obrony interesu indywidualnego, co ją zbliża do kontroli procesowej. Główną podstawą wszczęcia postępowania przed komisją jest wniosek, jako typowy sygnał wskazujący, że uprawomocniło się wadliwe rozstrzygnięcie, w czym ujawnia się podobieństwo do procesu z reguły opartego na

zasadzie skargowości. Przede wszystkim zaś w postępowaniu komisji nie chodzi o stwierdzenie wadliwości rozstrzygnięcia w celach instruktażowo-prewencyjnych, co jest typowe dla nadzoru, lecz o reformacyjny skutek. Jeśli komisja ze względu na swoje ograniczone uprawnienia nie może sama doprowadzić do końca reformacji zapadłego rozstrzygnięcia, to jednak stwarza ku temu podstawę, przekazując po uchyleniu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawę do ponownego rozpoznania przez kolegium do spraw wykroczeń.

Należy się zgodzić z A. Wiercińskim[2], że w pozycji i działalności komisji orzecznictwa stwierdza się znaczną przewagę elementów nadzorczych. Pozostałe właściwości nie uzasadniają jednak tezy, iżby jej działalność była procesowa. Ryzykowne jest stanowisko tegoż autora, że komisja ze względu na swoje usytuowanie i skład jest organem nadzoru, a samo jej postępowanie jest kontrolno-procesowe[3].

Między charakterystyką organu a jego działalnością zachodzi ścisły związek. Jeżeli danemu organowi powierza się nadzór, to trzeba go wyposażyć w takie uprawnienia i środki, które optymalizują działalność nadzorczą. Jeśli natomiast pewnej działalności ustawodawca pragnie nadać charakter procesowy, musi dokonać wyboru właściwego organu — tak, by dawał rękojmię realizacji podstawowych zasad procesowych; takim organem w pierwszym rzędzie jest sąd. Musi ponadto zatroszczyć się o niezbędne gwarancje dla interesów społecznych i indywidualnych, w szczególności o gwarancje służące oskarżonemu (obwinionemu), bez których trudno sobie wyobrazić współczesny proces typu karnego.

Gdyby kompozycja sugerowana przez A. Wiercińskiego była możliwa, działalność danego organu byłaby w istocie niby-procesem i niby-nadzorem. Funkcje nadzorcza i gwarancyjna wzajemnie by się osłabiały. Szczególnie jaskrawo ujawniają się wspomniane zależości w sposobie wszczęcia postępowania. Jeśli odbywa się ono z urzędu, ulega wzmocnieniu funkcja nadzorcza, ale kosztem gwarancji bezstronności organu. Jeśli na wniosek, to tym samym pogłębia się obiektywność organu, ale w sposób obniżający efektywność nadzoru. Inną ilustracją jest sposób przeprowadzania dowodów. Jeśli to ma być proces, należy zadbać o sprzyjające poznaniu prawdy materialnej i respektujące interesy stron warunki zaznajamiania z dowodami przez organ rozstrzygający. Natomiast w postępowaniu nadzorczym z wielu takich warunków można zrezygnować. Próba godzenia obu charakterystyk daje efekt określony jako „niby-".

---

[2] Tamże, s. 193 i n.

[3] Tamże, s. 17.

Na postawione pytanie należy odpowiedzieć, że w świetle obowiązujących przepisów komisja orzecznictwa do spraw wykroczeń jest organem nadzoru zarówno od strony ustrojowej, jak i jej postępowania, ale ukształtowanym w sposób szczególny, uwzględniający pewne unormowania procesowe. W tym też kierunku należy rozstrzygać nasuwające się wątpliwości i np. przyjąć, że komisja może z urzędu uchylić prawomocne rozstrzygnięcie.

V

Podstawa uchylania prawomocnych rozstrzygnięć jest określona bardzo ogólnie. Według art. 112 k.p.w. rozstrzygnięcie (orzeczenie lub postanowienie w wypadkach wskazanych w ustawie) podlega uchyleniu, jeśli jest pozbawione podstawy prawnej lub jest oczywiście niesłuszne.

Podstawa prawna decyzji procesowej jako kategoria pojęciowa jest szeroko stosowana w prawie i w zakresie wykraczającym poza jedną procedurę. Poza wspomnianym przepisem kodeksu mowa o niej m. in. w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., w art. 372 § 1 pkt 2 k.p.k. itd. Wątpić można, czy celowy byłby trud zbudowania pojęcia podstawy prawnej o przydatności dla każdego regulowanego prawem postępowania; zbyt wiele zależy od kontekstu wyznaczonego materią danego aktu procesowego.

Nazwa „podstawa prawna" jest używana przynajmniej w dwu znaczeniach.

Pierwsze wiąże się z uzasadnieniem decyzji procesowej, co do którego we wskazanych wypadkach prawo wymaga, aby zawierało wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, np. art. 107 § 3 k.p.a., art. 372 § 1 pkt 2 k.p.k., § 50 ust. 1 pkt 2 regulaminu działania kolegiów do spraw wykroczeń. „Podstawa prawna obejmuje powołanie odpowiednich przepisów prawa, a w szczególności stosowanych przepisów prawa materialnego (podstawa normatywna), oraz przepisów proceduralnych i kompetencyjnych"[4]. W omawianym znaczeniu każda uzasadniona decyzja procesowa zawiera podstawę prawną, skoro chodzi tu o techniczny zabieg przytoczenia zastosowanych przepisów prawa materialnego i procesowego, od czego autorzy decyzji na ogół się nie uchylają. Wyjaśnienie w uzasadnieniu podstawy prawnej decyzji nie

[4] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 432.

oznacza, iżby organy podejmujące decyzję charakteryzując zastosowane przepisy nigdy nie popełniały błędów.

Drugie znaczenie nazwy „podstawa prawna" jest zgoła odmienne i wiąże się najczęściej z ujęciem negatywnym za pomocą zwrotów: „brak podstawy prawnej" (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), „pozbawione podstawy prawnej" (art. 112 k.p.w.) itp. Ujmując rzecz od strony pozytywnej należałoby stwierdzić, że decyzja procesowa ma niewątpliwie podstawę prawną, gdy:

a) dokonano prawidłowo subsumpcji, tj. ustalenia, że istotne w sprawie fakty (podstawa faktyczna), uznane za udowodnione w ramach obowiązującej procedury i zgodnie z nią, tworzą desygnat hipotezy normy prawnej[5];

b) określono konsekwencje prawne przewidziane przez zastosowaną normę prawną w ramach dopuszczalnego luzu decyzyjnego.

Dodać można, że podstawę prawną mają również decyzje procesowe, w których prawidłowo stwierdzono, że ustalone fakty nie uzasadniają subsumpcji, np. orzeczenie uniewinniające.

W rezultacie — wracając na grunt prawa o wykroczeniach i do zwrotu użytego w art. 112 k.p.w. — należałoby postawić pytanie, czy niezachowanie któregoś ze wskazanych elementów oznacza, iż rozstrzygnięcie jest pozbawione podstawy prawnej. Odpowiedź nie jest prosta.

Prawidłowe stosowanie przepisów prawa materialnego jest pochodną prawdziwych ustaleń faktycznych, czyli mówiąc innymi słowy — zależy od trafnego uznania istotnych w sprawie okoliczności za udowodnione. Nie chodzi tu jednak o wiązanie z daną normą faktów ustalonych w jakikolwiek sposób, lecz tylko tych, które zostały uznane za udowodnione w toku postępowania prowadzonego według kodeksu. Nie wystarcza wszakże samo dokonanie ustaleń na drodze procesowej. Subsumpcja pod przepis materialnego prawa o wykroczeniach wymaga bowiem przestrzegania określonego reżymu procesowego.

Stan optymalny polega oczywiście na tym, że wszelkie przepisy prawa procesowego są przestrzegane. Jednak zdarzają się, i to wcale nierzadko, uchybienia, co do których w każdym wypadku należy badać, czy nie pozbawiły rozstrzygnięcia podstawy prawnej. Konkretnie rzecz ujmując — czy przyjęte za podstawę subsumpcji fakty wskutek stwierdzonych uchybień nie mogą być uznane za udowodnione.

---

[5] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 186.

W takim postawieniu sprawy ukryte jest stwierdzenie, że nie każde naruszenie przepisów procesowych sprawia, iż subsumpcja nie jest prawidłowa i w konsekwencji rozstrzygnięcie jest pozbawione podstawy prawnej. Istotnie tak jest, ponieważ waga uchybień nie jest jednakowa zależąc od roli naruszonej normy w systemie procesowym. Są przecież przepisy o charakterze fundamentalnym, a także takie, które pełnią funkcję zaledwie porządkową.

Nie jest rzeczą możliwą precyzyjnie wskazać, które z norm mają taką wagę, iżby ich naruszenie przekreślało wartość przyjętych ustaleń faktycznych lub co najmniej czyniło je wątpliwymi. Sprawa o tyle jeszcze się komplikuje, że wpływ naruszenia prawa na treść rozstrzygnięcia należy oceniać na tle konkretnych okoliczności. W tym stanie rzeczy można sformułować jedynie kryteria „kierunkowe", służące pomocą przy ocenie, czy dokonane ustalenia faktyczne zdolne są posiadać atrybut udowodnienia. Jak się wydaje, są dwa takie kryteria.

Pierwsze wiąże się z niedopuszczalnością rozpoznania danej sprawy w określonych odmianach lub trybach postępowania albo przy dokonaniu pewnych czynności niedopuszczalnych (zakazanych) w świetle prawa.

Jeśli np. dla danego rodzaju spraw zgodnie z przepisami kodeksu obowiązuje tryb rozpoznania wyłącznie przez kolegium w postępowaniu zwyczajnym, a sprawę rozpoznano w trybie przyspieszonym lub nakazowym albo przez inspektora pracy, całe postępowanie jest niedopuszczalne (art. 10 § 1 pkt 3 k.p.w.). Nie powinno w ogóle być wszczęte, a jeśli do tego doszło, należało je umorzyć. Zapadłe w nim i dotknięte tak poważną wadą merytoryczne rozstrzygnięcie nie może być uznane za mające podstawę prawną, a wszelkie dokonane w jego toku ustalenia faktyczne są pozbawione znaczenia prawnego.

Podobnie należy ocenić rozstrzygnięcie podjęte w postępowaniu, w którym wykonano czynność niedopuszczalną (zakazaną). Ustawodawca układając przepisy procesowe stara się tak określić drogę do prawdy, by ona była optymalna pod względem prakseologicznym. Droga ta musi być ponadto najkorzystniejsza pod względem społecznym. Stąd konieczność ustawienia barier chroniących określone interesy społeczne i indywidualne. Są nimi przepisy, które albo wprost zabraniają pewnych czynności, np. zakazy dowodowe, albo stanowią podstawę wysnucia zakazów określonych działań, np. rozpoznanie sprawy przez członka kolegium, który powinien był się wyłączyć. Ustalenia faktyczne dokonane z udziałem takiej czynności, choćby nawet skądinąd mogły uchodzić za prawdziwe, nie mogą być uznane za udowodnienie faktu w sensie procesowym.

Drugie kryterium „kierunkowe" nawiązuje do problematyki zasad procesowych. Jak wiadomo, zasady procesowe w znaczeniu konkretnym są normami procesowymi o szczególnie doniosłym znaczeniu. Stąd ich naruszenie prowadzi do tak ciężkich uchybień, że rozstrzygnięciu zapadłemu w postępowaniu, w którym wystąpiły, należy odmówić podstawy prawnej. I tak błędy we wnioskowaniu z zebranego materiału dowodowego naruszają dyrektywy zasady prawdy materialnej. Ograniczenie lub pozbawienie obwinionego przysługujących mu praw jest sprzeczne z zasadą prawa do obrony i z zasadą kontradyktoryjności. Przeprowadzenie dowodu pochodnego, np. z notatki służbowej, podczas gdy ze względu na okoliczności sprawy bezpośrednie przeprowadzenie dowodu było niezbędne, narusza zasadę bezpośredniości itp.

Należy zauważyć, że oba kryteria nie są rozłączne, niektóre uchybienia mogą mieć kwalifikację cechy pozbawiającej rozstrzygnięcie podstawy prawnej z punktu widzenia obu stanowisk.

Wyniki uzyskane za pomocą wspomnianych kryteriów są na ogół zbieżne z propozycjami A. Wiercińskiego i autorów komentarza do kodeksu[6]. Występujące różnice wynikają raczej z nieprzywiązywania wagi do pojęciowego rozgraniczenia wypadków braku podstawy prawnej i oczywistej niesłuszności rozstrzygnięcia[7].

Reasumując — ilekroć udowodnienie w sprawie istotnych faktów jest wątpliwe — czy to z powodu błędów we wnioskowaniu, czy to wskutek innych poważnych uchybień procesowych, subsumpcja nie może być uznana za prawidłową. Dlatego jeśli wydano orzeczenie o ukaraniu na podstawie faktów, których nie można uznać za udowodnione, jest ono pozbawione podstawy prawnej. Taka sama ocena powinna spotkać orzeczenie uniewinniające, mimo że prawidłowo ustalone fakty wskazują na popełnienie wykroczenia. Inaczej autorzy komentarza, którzy orzeczenia o ukaraniu, gdy brak jest dostatecznych dowodów winy, i o uniewinnieniu, pomimo oczywistych dowodów winy, zaliczają do orzeczeń oczywiście niesłusznych[8]. Z tego można by wnioskować, że mimo tak poważnych uchybień mają one podstawę prawną.

Ocena, czy rozstrzygnięcie jest pozbawione podstawy prawnej wskutek obrazy prawa materialnego, może stać się aktualna dopiero wtedy, gdy ustalony w sprawie stan faktyczny nie nasuwa zastrzeżeń.

---

[6] M. Siewierski, J. Lewiński, Z. Leoński, J. Gościcki, *Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń*, Warszawa 1979, s. 161.

[7] Tamże, s. 163.

[8] Tamże, s. 162.

Wypadki takie sprowadzają się do naruszeń prawa materialnego polegających na przekroczeniu granic dopuszczalnego luzu decyzyjnego, np. w razie niewymierzenia kary dodatkowej wymaganej przez ustawę, orzeczenia kary nie przewidzianej w naruszonym przepisie, wymierzenia kary grzywny nie przekraczającej 4000 zł z jednoczesnym orzeczeniem zastępczej kary aresztu albo też wymierzenia zasadniczej kary aresztu za wykroczenie popełnione nieumyślnie[9].

Natomiast w wypadku, gdy do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego wskazującego na winę obwinionego zastosowano niewłaściwy przepis, a ponadto określono konsekwencje prawne tak, że byłyby dopuszczalne na podstawie właściwego przepisu, trudno takiemu orzeczeniu o ukaraniu odmówić podstawy prawnej. Tego rodzaju błędna kwalifikacja prawna czynu nie odbiera orzeczeniu o ukaraniu fundamentalnej właściwości, będącej warunkiem *sine qua non* istnienia podstawy prawnej, a polegającej na tym, że słusznie uznano obwinionego za sprawcę wykroczenia i wymierzono mu karę w granicach naruszonego przepisu.

Druga podstawa uchylenia prawomocnych rozstrzygnięć to oczywista niesłuszność. Jest to kryterium aksjologiczne odsyłające do wewnętrznych wartości prawa, a także do wartości opartych na kontekście społeczno-politycznym. Nie negując potrzeby uwzględniania w orzekaniu tego rodzaju ocen, należy stwierdzić, że samo kryterium jako podstawa uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia charakteryzuje się nieokreślonością, i to w znacznym stopniu.

Tak więc podstawy uchylania prawomocnych rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia są wskazane w sposób bardzo ogólny i wymagający skomplikowanej interpretacji i najróżniejszych ocen. Są nie dość precyzyjnie określonym elementem instytucji stanowiącej wyjątek od reguły i dlatego osłabiają społeczną wartość zasady niewzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć.

VI

Prawo o wykroczeniach w ciągu 11 lat stosowania ujawniło szereg braków i niedoskonałości, które drogą nowelizacji należałoby usunąć lub przystosować do nowych warunków. Do instytucji wymagających istotnych zmian należy też uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć.

---

[9] Tamże, s. 161 i n.

Przemawia za tym w pierwszym rzędzie konieczność wzmocnienia gwarancji obywatelskich w sprawach o wykroczenia.

Na czoło zagadnień, które w związku z tym należałoby rozwiązać, wysuwa się wybór organu, któremu ustawa ma powierzyć kontrolę nad prawomocnymi rozstrzygnięciami.

Dotychczasowy stan ustrojowy jest dłużej nie do utrzymania z powodów, o których mowa była wyżej. Nie chodzi zresztą o niejasny charakter działalności komisji orzecznictwa; jest sprawą doktryny, by się z tą kwestią uporać. Praktyka natomiast powinna otrzymać klarowną regulację, która z jednej strony w dostatecznym stopniu zapewniałaby gwarancje bezstronnego rozpoznania sprawy, z drugiej zaś — była wyrazem jasnych i czytelnych dla każdego założeń.

Problem rysuje się następująco: albo zreformować komisję orzecznictwa do spraw wykroczeń, albo pójść drogą wskazaną przez projekt zmian przepisów k.p.k. (wrzesień 1981 r.), tj. powierzyć uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć sądowi wojewódzkiemu.

Zacznijmy od drugiego wariantu jako dalej idącego. Jego niewątpliwą zaletą jest maksymalne wzmocnienie gwarancji obywatelskich, skoro obowiązek troski o przestrzeganie zasady niewzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć zawsze i w całości spoczywałby na sądzie. Jest to najsilniejszy przejaw kontroli sądów powszechnych nad orzecznictwem kolegiów. Rodzi się jednak wątpliwość, czy w zasługującym na uznanie dążeniu do optymalizacji — w imię praw obywatelskich — omawianej instytucji nie wystarczy ograniczenie sądu do roli organu wyłącznie właściwego do wymierzania kary aresztu oraz organu kontrolnego we wszystkich wypadkach, gdy zażąda tego podmiot uprawniony do złożenia odwołania (art. 455^1 § 1 i 2 projektu zmian). Być może ten sam cel można osiągnąć bez obciążania sądu, w związku z czym wystarcza odpowiednia reforma istniejącej komisji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia.

Wydaje się, że z punktu widzenia interesu obywatelskiego wystarczającą gwarancją byłoby powierzenie przewodnictwa komisji sędziemu wojewódzkiemu. Echem wraca koncepcja zgłoszona w toku prac kodyfikacyjnych przed kilkunastoma laty. Udział zaś innych osób reprezentujących czynnik społeczny, w tym nawet pracowników administracji, sprzyja realizacji postulatu maksymalnego zbliżenia orzecznictwa w sprawach o wykroczenia do realiów życia społecznego. Nie czyni temu zadość projekt powierzenia funkcji uchylania prawomocnych rozstrzygnięć sądowi wojewódzkiemu w składzie 3 sędziów (art. 461^2 § 4 projektu zmian).

Omawiany projekt bezkrytycznie powtarza za art. 112 k.p.w. zwrot o braku podstawy prawnej i oczywistej niesłuszności jako podstawach uchylania prawomocnych rozstrzygnięć. Wydaje się, że nadzór nad prawomocnymi rozstrzygnięciami wymaga na nowo określenia. Nie tylko dlatego, że dotychczasowa regulacja jest nazbyt ogólna.

Projekt jest wyrazem słusznej tendencji, by działalność organów orzekających w sprawach o wykroczenia ściślej powiązać z sądami. Konsekwencją tego powinno być m. in. przyjęcie formuły, żeby te same cele osiągać w obu procesach za pomocą tych samych środków. Projekt trafnie przewiduje przywrócenie instytucji stwierdzania nieważności z mocy samego prawa (art. 92^2 § 1 projektu zmian). Gdyby kodeksowi postępowania w sprawach o wykroczenia ta instytucja była nadal nieznana, to wówczas ta sama okoliczność (np. uczestniczenie w składzie orzekającym osoby nie uprawnionej) w procesie karnym skutkowałaby stwierdzeniem nieważności orzeczenia z mocy samego prawa, zaś w postępowaniu w sprawach o wykroczenia byłaby jedynie okolicznością powodującą uchylenie rozstrzygnięcia. Świadczyłoby to o głębokiej niespójności obu jakże w swej istocie spokrewnionych procesów. Instytucja stwierdzania nieważności ma tę niewątpliwą zaletę, że dyscyplinuje organy orzekające przez wskazanie najcięższych uchybień i z tej racji powinna być również wprowadzona do postępowania w sprawach o wykroczenia. Wówczas w k.p.w. na wzór art. 92^2 § 1 projektu zmian powinien znaleźć się przepis określający przyczyny nieważności rozstrzygnięć z mocy samego prawa, a w następstwie do kompetencji komisji orzecznictwa należałoby stwierdzanie nieważności pozornie prawomocnych rozstrzygnięć. Oczywiście instytucja nieważności funkcjonowałaby także w zwykłym toku instancji.

Niewątpliwie zadania komisji orzecznictwa nie mogłyby sprowadzić się tylko do stwierdzania nieważności rozstrzygnięć, konieczny byłby jeszcze przepis wskazujący w oparciu o doświadczenia dotychczasowego orzecznictwa i dorobek doktryny wypadki, w jakich komisja uchyla prawomocne rozstrzygnięcia, w tym przyczyny, które w k.p.k. funkcjonują jako podstawy wznowienia postępowania[10]. Jako wzór takiego przepisu mogłyby służyć *mutatis mutandis* art. 387 i 388 k.p.k. (również w wersji projektu zmian).

Obie płaszczyzny interwencji komisji orzecznictwa spełniałyby nie wywołujący chyba zastrzeżeń postulat, aby zakres działania wyjątku od zasady niewzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć był określo-

[10] A. Wierciński, *op. cit.*, s. 178 i n.

ny w miarę konkretnie i precyzyjnie. Unormowanie takie przyniosłoby korzyść dla jednolitości orzecznictwa, a dla obywatela podstawę obliczenia szans na uzyskanie korzystnej dlań decyzji komisji orzecznictwa.

Katedra Postępowania Karnego
i Kryminalistyki UŁ
Zakład Postępowania Karnego

Marek Olszewski

THE QUASHING OF VALID LEGAL DECISIONS IN TRIALS FOR PETTY OFFENCES (MISDEMEANOURS) AS A PROBLEM OF CODIFICATION

Article 11 of the code of proceedings for offences is a result of a compromise between the safety of procedure and the legal and fair adequacy of decisions.

The quashing of valid decisions has been entrusted to the committee for petty offence jurisdiction. Despite the assumption that the committee should be an independent organ, successive alterations of the law, especially the reform of administration in 1975, rendered it virtually impossible. Neither the legal nature of the committee is clear. Several features point to a supervisory character, but some elements indicate a procedural character of the committee, though the former ones predominate.

The ground for quashing of valid decisions is defined in a very general way. In particular, the meaning of the phrase „no legal ground" is not clear. It seems that the right interpretation could be found pursuing two „guiding" criteria, of which one is connected with the inadmissibility of hearing the case in certain kinds or forms of procedure, the other refers to the problems of rules of proceedings.

The institution of quashing of valid decisions is one of those which should be changed. It is recommended by the necessity of reinforcement of citizens' security. As to the structure of the committee, the judge of the province should be its head. Besides, the grounds for quashing of valid decisions should be defined more precisely, also by introducing the institution of invalidity by law.