

**Elżbieta Zatyka**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-9908-8780

zatykae@uwb.edu.pl

## **Pozakodeksowe prawo karne w systemie prawa karnego**

### **Wprowadzenie**

Kształcenie w zakresie przedmiotu prawo karne, czy to w postaci wykładu akademickiego, czy to podręcznika do tegoż przedmiotu, zwykle rozpoczyna się od wyjaśnienia samego pojęcia prawa karnego oraz przedstawienia tej dziedziny na tle całego systemu prawa obowiązującego w państwie. Objasnia się przy tym pojęcie prawa karnego w sensie ścisłym oraz rozumienie tej dziedziny *sensu largo*. Bez względu na to, po jakie sięgniemy źródła w celu realizacji tych wprowadzających w problematykę przedmiotu tematów, zawsze pojawi się potrzeba wyjaśnienia również pojęcia pozakodeksowego prawa karnego, wskazania jego źródeł oraz relacji do innych elementów gałęzi prawa karnego, a także umiejscowienia i roli w systemie prawa. Cel tego opracowania stanowi analiza dogmatyczna tych właśnie podstawowych zagadnień pojawiających się w płaszczyźnie pozakodeksowego prawa karnego, przybliżenie obecnego stanu regulacji w tej dziedzinie oraz próba refleksji nad pytaniem: czy w obecnym kształcie pozakodeksowe prawo karne pozostaje w zgodzie z zasadą *nullum crimen sine lege certa*? Warto przy tym przypomnieć postawiony przez przedstawicieli doktryny problem potrzeby reformy czy wręcz likwidacji prawa pozakodeksowego i uczynienia Kodeksu karnego jedynym źródłem prawa karnego (idea kodyfikacji zupełnej)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. R. Zawłocki, *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, „Forum Prawnicze” 2012, s. 9 i nast. oraz M. Bojarski, *Przedmowa*, [w:] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe. System prawa karnego*, t. 11, 2017, Legalis. Warto nadmienić, że pozakodeksowe prawo karne jako całościowy obszar badawczy nie stanowi często przedmiotu refleksji w polskim piśmiennictwie karnoprawnym, choć poszczególne jego fragmenty doczekały się wartościowych opracowań.

## Pojęcie pozakodeksowego prawa karnego

Polski system prawa karnego opiera się o regulacje zawarte w kodyfikacji karnej z 1997 r., której filarem w zakresie karnomaterialnym jest Kodeks karny z 1997 r. Równocześnie obowiązuje szereg ustaw, które zawierają przepisy karne, głównie w postaci typów czynów zabronionych zagrożonych sankcjami karnymi. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu wyróżnia się kodeksowe prawo karne rozumiane jako zespół norm prawnych zawartych w przepisach Kodeksu karnego oraz prawo karne pozakodeksowe, na które składają się normy prawne zawarte w przepisach karnych innych ustaw, nazywanych niekiedy ustawami dodatkowymi. Wszystkie te przepisy składają się na system prawa karnego<sup>2</sup>.

Należy podkreślić, że jedynym kryterium rozróżnienia prawa karnego kodeksowego i pozakodeksowego jest jego źródło – akt prawny, w którym został umieszczony dany przepis, tzn. Kodeks karny lub inna ustawa. Podział ten w żadnej mierze nie jest tożsamy z wyróżnieniem w obrębie systemu prawa karnego prawa karnego powszechnego i prawa karnego szczególnego (inaczej wyspecjalizowanych dziedzin prawa karnego). Kryterium odróżnienia prawa karnego powszechnego i szczególnego stanowi bowiem źródło zasad odpowiedzialności karnej. W przypadku prawa karnego powszechnego źródłem zasad odpowiedzialności są przepisy Części ogólnej Kodeksu karnego. Natomiast prawo karne szczególne to takie prawo karne, w którym źródłem zasad odpowiedzialności są inne przepisy. Za takie wyspecjalizowane dziedziny uważa się prawo karne wojskowe (uregulowane w części wojskowej Kodeksu karnego z 1997 r.) oraz prawo karne skarbowe, którego źródłem jest Kodeks karny skarbowy z 1999 r.

Pozakodeksowe prawo karne w płaszczyźnie formalnej zostało podporządkowane zasadom wyrażonym w części ogólnej Kodeksu karnego. W myśl art. 116 kk przepisy części ogólnej kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają stosowanie do nich przepisów Kodeksu karnego. Zasadą jest stosowanie przepisów części ogólnej, zaś wyjątkiem wyłączenie ich obowiązywania<sup>3</sup>. Ponieważ pozakodeksowe prawo karne to przepisy innych niż Kodeks karny ustaw, które typizują czyny zabronione (bądź zawierają inne dotyczące tych typów unormowania), opierając przy tym zasady odpowiedzialności za te czyny o część ogólną Kodeksu karnego, należy uznać, że należy ono do prawa karnego powszechnego. Zatem prawo karne skarbowe pozostaje poza zakresem pojęcia

<sup>2</sup> M. Bojarski (red.), *Szczególne...*

<sup>3</sup> Według M. Błaszczyk przepis art. 116 kk stanowi własne zobowiązanie ustawodawcy do respektowania prymatu przepisów części ogólnej kk w obszarze pozakodeksowego prawa karnego. Zob. M. Błaszczyk, [w:] R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, wyd. 4, 2017, Legalis.

prawa karnego pozakodeksowego, jako że stanowi wyspecjalizowaną dziedzinę prawa karnego (ze swoim odrębnym, oderwanym od części ogólnej Kodeksu karnego źródłem w postaci Kodeksu karnego skarbowego)<sup>4</sup>. Pojęciem pozakodeksowego prawa karnego nie należy też obejmować przepisów prawa wykroczeń (prawo karne *sensu largo*) – zarówno tych, które funkcjonują w Kodeksie wykroczeń, jak i licznych typów wykroczeń funkcjonujących w innych aktach prawnych (pozakodeksowe prawo wykroczeń)<sup>5</sup>.

Na rozbieżności dotyczące zakresu pojęcia pozakodeksowego prawa karnego zwrócił uwagę L. Wilk wskazując, że rozumiane jest ono bądź jako przepisy typizujące przestępstwa ujęte poza Kodeksem karnym, bądź jako wszelkie dotyczące prawnokarnej materii przepisy umieszczone w innych niż Kodeks karny ustawach<sup>6</sup>. Za przywołanym autorem należy się przychylić do szerszego ujęcia pozakodeksowego prawa karnego, włączając w jego obręb nie tylko przepisy zawierające poszczególne typy przestępstw, ale wszelkie przepisy o charakterze karnym (dotyczące odpowiedzialności karnej) funkcjonujące poza Kodeksem karnym. Podsumowując, pod pojęciem pozakodeksowego prawa karnego należy rozumieć nie tylko te przepisy, które zostały umieszczone w ustawach innych niż Kodeks karny, a typizują czyny zabronione pod groźbą sankcji karnych, ale też wszelkie przepisy o charakterze karnoprawnym występujące poza Kodeksem karnym.

Spoivo wiążące pozakodeksowe prawo karne z obowiązującym Kodeksem karnym stanowi zawarty w nim, wspomniany już przepis art. 116. Integruje on przepisy Kodeksu karnego i przepisy karne występujące poza nim w system prawa karnego stanowiąc, że przepisy części ogólnej kodeksu mają zastosowanie do wszystkich innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że inna ustawa wyraźnie wyłącza jej zastosowanie<sup>7</sup>. Wyłączenie zastosowania części ogólnej Kodeksu karnego do przepisów pozakodeksowych może mieć charakter dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, występuje w postaci wyraźnego wyłączenia zastosowania części ogólnej Kodeksu karnego o charakterze formalnym. Ustawa pozakodeksowa wskazuje numer artykułu Kodeksu karnego, którego dotyczy wyłączenie. Druga postać wyraźnego wyłączenia zastosowania części ogólnej Kodeksu karnego ma charakter materialny. Ustawa pozakodeksowa zastępuje uregulowanie kodeksowe precyzyjną, niepozosta-

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 53 § 1 zd. 2 Kodeksu karnego skarbowego: „Określenie czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może nastąpić tylko w niniejszym kodeksie”.

<sup>5</sup> M. Błaszczyk, [w:] *Kodeks...*; J. Raglewski, *Stosunek przepisów części ogólnej nowego kodeksu karnego do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8, s. 19.

<sup>6</sup> L. Wilk, *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 55–66, Lex.

<sup>7</sup> Powiązanie takie zastosowano już na gruncie Kodeksu karnego z 1932 r. (art. 92), a następnie w Kodeksie karnym z 1969 r. (art. 121 tegoż kodeksu).

wiającą wątpliwości interpretacyjnych regulacją, nawet jeżeli nie zostało ono uzupełnione przez ustawodawcę dosłownym wyłączeniem stosowania konkretnego przepisu kk do przestępstw zdefiniowanych w danej ustawie<sup>8</sup>. W obowiązującym stanie prawnym przykładem wyłączenia zastosowania przepisów części ogólnej Kodeksu karnego stanowi ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r., t.j. z 4 kwietnia 2019 r.<sup>9</sup>

## **Liczba i charakter przepisów źródłowych pozakodeksowego prawa karnego**

Istnienie pozakodeksowego prawa karnego stanowi utrwalony historycznie element polskiego systemu prawa uzupełniający każdą z dwudziestowiecznych polskich kodyfikacji karnych, odgrywający przy tym nieważką rolę determinującą obraz (funkcję) całego prawa karnego na tle ustroju państwa<sup>10</sup>. W okresie międzywojennym obok Kodeksu karnego z 1932 r. funkcjonowały zarówno pozostawione w mocy przepisy państw zaborczych, jak i wydane przed wejściem w życie Kodeksu przepisy polskiego ustawodawcy. W zmienionym po II wojnie światowej ustroju to właśnie pozakodeksowe prawo karne stanowiło instrument służący aparatowi państwowemu do realizacji jego celów, przy obowiązującym w dalszym ciągu Kodeksie karnym z 1932 r. Po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1969 r. pojawiały się kolejne akty prawne zawierające nowe przepisy karne – zatem w dalszym ciągu obok Kodeksu karnego funkcjonowało prawo pozakodeksowe. Transformacja ustrojowa początku lat 90. XX w. stworzyła pole do nowej kodyfikacji, w której również nie przyjęto koncepcji „kodyfikacji zupełnej”, wyłączającej możliwość stanowienia pozakodeksowych przepisów karnych. Do momentu jej wejścia w życie adaptowano na potrzeby nowego ustroju Kodeks karny z 1969 r., przeprowadzając jego nowelizacje, jak również poprzez dostosowanie do nowego ustroju pozakodeksowych przepisów karnych<sup>11</sup>. Od początku obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r. do dzisiaj następuje stały wzrost liczby przepisów karnych, które umieszczane są w innych niż Kodeks ustawach<sup>12</sup>.

U progu obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r. pozakodeksowe prawo karne liczyło 51 ustaw<sup>13</sup>. Obecnie pozakodeksowe prawo karne zawarte jest w około stu pięćdziesięciu ustawach, które zawierają jednostki redakcyjne

---

<sup>8</sup> W. Radecki, *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 281/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 9(114).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 852.

<sup>10</sup> L. Wilk, op. cit.

<sup>11</sup> Szerzej M. Błaszczyk, *Komentarz...*

<sup>12</sup> L. Wilk, op. cit.

<sup>13</sup> M. Błaszczyk, [w:] *Komentarz...*

w postaci rozdziałów<sup>14</sup>, działów<sup>15</sup>, części<sup>16</sup> lub tytułów<sup>17</sup> zatytułowanych „Przepisy karne”, „Odpowiedzialność karna”, „Odpowiedzialność prawna”, „Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy”, „Przepisy karne i kary pieniężne”, „Przepisy porządkowe i karne”, „Zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej”, „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna Policjantów” bądź pojedynczych artykułów<sup>18</sup>. Zarówno liczba tych aktów prawnych, jak i liczba pojedynczych przepisów karnych nieustannie się zwiększa. Przyrost ten wynika z wykorzystywania instrumentów karnoprawnych w coraz to nowych dziedzinach stosunków społecznych na szeroką skalę, wbrew subsydiarnemu charakterowi prawa karnego wobec innych dziedzin prawa.

Przepisy pozakodeksowego prawa karnego w przeważającej mierze mają charakter karnomaterialny. Są to typy przestępstw skierowane przeciwko dobru prawnemu, które powinno zawierać się w określonym rodzajowo przedmiocie regulacji danego aktu prawnego. Struktura takiego przepisu jest zatem analogiczna do przepisów części szczególnej Kodeksu karnego: zawiera dyspozycję w postaci ustawowych znamion typu czynu zabronionego oraz sankcję grożącą sprawcy za popełnienie opisanego w dyspozycji czynu. Obecnie w około 150 aktach prawnych zawierających przepisy karne ujęto przeszło pół tysiąca typów czynów zabronionych skutkujących odpowiedzialnością karną ich sprawcy. Obok przepisów pozakodeksowego prawa karnego, które typizują przestępstwa, występują powiązane z tymi właściwymi danej ustawie typami, inne przepisy dotyczące materii prawa karnego. Dotyczą one zastosowania środków reakcji prawnokarnej (np. przypadku), trybu ścigania danego czynu, wyłączenia odpowiedzialności karnej. Rzadziej występują przepisy karne, które nie są powiązane z pozakodeksowymi typami przestępstw, lecz dotyczą ram ustawowych kontratypu działania w ramach uprawnień lub obowiązków bądź wskazują przepisy Kodeksu, które mają zastosowanie do osób o określonym zawodzie<sup>19</sup>.

Pozakodeksowe prawo karne dotyczy różnego rodzaju stosunków społecznych występujących w państwie. Trudno byłoby wskazać wszystkie rodzaje istotnych dla społeczeństwa dóbr, które stanowią przedmioty jego ochrony. Posługując się kryterium ilościowym, można wskazać, że główny obszar, w których pojawia się pozakodeksowe prawo karne, to prawo gospodarcze. Jest

<sup>14</sup> Np. Rozdział V. Przepisy karne, ustawa z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 129).

<sup>15</sup> Np. Dział VIII. Przepisy karne, przejściowe i końcowe, ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1541 ze zm.).

<sup>16</sup> Np. Część IIA. Przepisy karne, ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 275 ze zm.).

<sup>17</sup> Np. Tytuł IV. Przepisy porządkowe i karne, ustawa z 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2043 ze zm.).

<sup>18</sup> Np. art. 61 ustawy z 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 462).

<sup>19</sup> M. Błaszczak, [w:] *Komentarz...*

to dziedzina prawa karnego materialnego obejmująca przestępstwa gospodarcze, czyli przestępstwa, których podstawowym (rodzajowym) przedmiotem ochrony jest obrót gospodarczy, czyli faktyczne i prawne stosunki występujące pomiędzy uczestnikami obrotu przy podejmowaniu, prowadzeniu i zakończeniu działalności gospodarczej. Jeżeli w przepisie karnym głównym przedmiotem ochrony jest obrót gospodarczy, to taki przepis zaliczymy do prawa karnego gospodarczego. Odpowiedzialność za przestępstwo gospodarcze opiera się na takich samych zasadach jak odpowiedzialność za inne przestępstwa, zatem prawo karne gospodarcze musi być prawem pisanim i zawartym w ustawie. Osnowa zakazu (ustawowe znamiona) musi być sformułowana w ustawie. Dopuszczalne jest doprecyzowanie znamion przestępstwa w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Odpowiedzialność karna w obrocie gospodarczym oparta jest na przepisach części ogólnej Kodeksu karnego, chyba że ustawy zawierające określone przestępstwa gospodarcze wyraźnie wyłączają zastosowanie tych przepisów. W obecnym stanie prawnym żadna z ustaw w obrocie gospodarczym nie wyłącza zastosowanie przepisów Kodeksu karnego.

Najbardziej typowe karygodne zachowania w obrocie gospodarczym uregulowane są jako przestępstwa w Kodeksie karnym<sup>20</sup>. Ponadto szczególne typy przestępstw związane z konkretną ustawą z zakresu obrotu gospodarczego umieszczane są w tychże ustawach, najczęściej w rozdziałach zatytułowanych jako „Przepisy karne” albo „Odpowiedzialność karna”. Obecnie obowiązuje około 60 ustaw, zawierających około 300 typów przestępstw. W rezultacie zdecydowana większość przepisów karnych określających przestępstwa gospodarcze znajduje się poza Kodeksem karnym. Stanowią one ponad połowę wszystkich przepisów pozakodeksowego prawa karnego. Mankamenty związane z funkcjonowaniem pozakodeksowych przepisów karnych szczególnie widoczne są właśnie w tych regulacjach właściwych dla obrotu gospodarczego. Wiele z tych przepisów zostało sformułowanych z użyciem dyspozycji odsyłających, co utrudnia ich czytelność i zmusza adresata do czujności w obszarze zmian prawa w zakresie prowadzonej przez niego działalności. Prawnokarną konsekwencję popełnienia czynów zabronionych – jako przestępstwa w obrocie gospodarczym – jest z reguły kara grzywny wymierzana kwotowo (nie zaś w systemie stawek dziennych). Surowość tego rodzaju kary w pozakodeksowym prawie karnym wynika z faktu, że górne granice grzywny wymierzonej kwotowo zostały ustalone na znacznie wyższym poziomie, niż gdyby wymierzone zostały w przewidzianym w części ogólnej Kodeksu karnego systemie stawek

---

<sup>20</sup> W Rozdziale XXXVI k.k. „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu” art. 296–306 (typy czynów zabronionych), 307–309 (modyfikacje), Rozdziale XXXVII k.k. „Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi” art. 310–315 (typy czynów zabronionych), art. 316.



dziennych<sup>21</sup>. Mnogość przepisów karnych w prawie gospodarczym nie oznacza faktycznego ich wykorzystania jako podstawy odpowiedzialności karnej uczestników obrotu gospodarczego. Zdaniem R. Zawłockiego przepisy te są przez wymiar sprawiedliwości stosowane rzadko, natomiast niejednokrotnie są używane jako „szczególny instrument nacisku na drugą stronę w sporach gospodarczych”<sup>22</sup>.

Inne obszary prawa, w których intensywnie zwiększa się liczba pozakodeksowych przepisów karnych, to prawo ochrony zdrowia oraz prawo ochrony środowiska<sup>23</sup>.

### **Pozakodeksowe prawo karne a zasada *nullum crimen sine certa***

Współczesne polskie prawo karne oparte zostało o wywodzącą się z myśli oświeceniowej zasadę *nullum crimen sine lege* – nie ma przestępstwa bez ustawy, której nadano rangę konstytucyjną poprzez wyrażenie jej w art. 42 ustawy zasadniczej. Treść tego przepisu powtórzono w rozdziale I Kodeksu karnego z 1997 r. określającym podstawowe zasady odpowiedzialności karnej. Według art. 1§ 1 Kodeksu karnego odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W *Uzasadnieniu rządowego projektu nowego kodeksu karnego* stwierdzono, że „nowy kodeks określa karalność czynu przez sformułowanie warunku formalnego: popełnienie czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary”<sup>24</sup>. Zasada *nullum crimen sine lege* służy realizacji funkcji gwarancyjnej prawa karnego, które ma gwarantować obywatelowi, że nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej za czyn, który w czasie jego popełnienia nie jest uznany za przestępstwo przez obowiązującą ustawę<sup>25</sup>. Składają na nią cztery główne komponenty: *nullum crimen sine lege scripta* (skierowany do ustawodawcy nakaz stanowienia norm karnych zawierających opis czynu zabronionego w postaci przepisów rangi ustawowej), *nullum crimen sine lege certa* (zasada określoności znamion ustawowych typu czynu zabro-

<sup>21</sup> O. Włodkowski, *Z problematyki sankcji karnych w pozakodeksowym prawie karnym gospodarczym (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. XXIV, nr 119, s. 151.

<sup>22</sup> R. Zawłocki, *O potrzebie...*

<sup>23</sup> Na temat pozakodeksowych przepisów karnych w zakresie ochrony środowiska zob. R. Łyżwa, *Karnoprawne instrumenty ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42, s. 377–388, także D. Solodow, *Przestępstwa przeciwko środowisku w Polsce i Rosji – problemy prawa, ścigania i dowodzenia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 297–311.

<sup>24</sup> *Nowe kodeksy karne z 1997 r. – z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 117.

<sup>25</sup> Szerzej zob. A. Barczak-Oplustil, *Obowiązywanie zasady nullum crimen sine lege. Wybrane problemy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, z. 3, s. 5–28.

nionego), *nullum crimen sine lege praevia* (wyłączenie wstecznego działania przepisów niekorzystnie kształtujących sytuację sprawcy) oraz *nullum crimen sine lege stricta* (zakaz wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy)<sup>26</sup>.

Według zasady *nullum crimen sine lege certa* prawo karne, w tym opis ustawowych znamion przestępstwa, powinno być formułowane w sposób maksymalnie precyzyjny, aby był czytelny i zrozumiały zarówno dla organów stosujących prawo jak i dla przeciętnego adresata normy. Jest to skierowany do ustawodawcy nakaz sformułowania takiego „opisu cech zewnętrznych typu ludzkiego zachowania, jego skutków oraz okoliczności towarzyszących, które w sposób niebudzący wątpliwości pozwoli każdorazowo na identyfikację w obserwowanej rzeczywistości czynu zabronionego”<sup>27</sup>. Czy obecnie pozakodeksowe prawo karne pozostaje w zgodzie z tą zasadą? Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie modelu, w którym system prawa karnego obok Kodeksu karnego tworzą również pozakodeksowe przepisy karne, nie stanowi oczywiście samo w sobie naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa*. W doktrynie wskazano w tym zakresie zarzuty wobec stanu regulacji pozakodeksowego prawa karnego w postaci niedopuszczalnego w prawie karnym nadużywania tzw. blankietowej techniki legislacyjnej, zbytnią kazuistykę, określanie w wielu ustawach podobnych co do istoty przestępstw<sup>28</sup>. Obecnie liczba przepisów pozakodeksowych przewyższa liczbę przepisów ujętych w Kodeksie karnym z 1997 r., co wydaje się znamienne i rodzi określone konsekwencje dla całego systemu prawa, przede wszystkim dla jego czytelności i stabilności. Wielość i kształt źródeł pozakodeksowego prawa karnego rzeczywiście może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa prawnego obywateli, ponieważ identyfikacja normy sankcjonowanej w obowiązujących realiach prawnych jest niejednokrotnie trudna nawet dla profesjonalistów, którzy posługują się dostępnym dorobkiem orzecznictwa i doktryny. Przy tym charakterystyczna dla przepisów pozakodeksowego prawa karnego jest ich zmienność. Niewskazana w przypadku prawa karnego dynamika regulacji jest już immanentną cechą polskiego systemu prawa. Kilkadziesiąt nowelizacji Kodeksu karnego na przestrzeni nieco ponad dwóch dekad jego obowiązywania jest tego najwyraźniejszym przejawem. Pozakodeksowe prawo karne ulega zmianom z jeszcze większą dynamiką, a jego niestabilność jest jedną z przyczyn niespójności w obrębie systemu prawa<sup>29</sup>. Trudno nie zgodzić się z wyrażonym przez R. Zawłockiego poglądem, że pozakodeksowe prawo karne jest „bardzo (zbyt) obszerne, a ponadto niestabilne

---

<sup>26</sup> M. Tomczyk, *Zasada nullum crimen sine lege certa i jej ograniczenia na tle języka etnicznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2, a także A. Rychlewska, *Zasada nullum crimen sine lege na tle współczesnej idei państwa prawa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, reprint nr 7, [www.czapk.pl/preprinty](http://www.czapk.pl/preprinty).

<sup>27</sup> M. Tomczyk, op. cit., s. 105.

<sup>28</sup> L. Wilk, op. cit.

<sup>29</sup> R. Zawłocki, *O potrzebie...*, s. 10.



i niespójne”<sup>30</sup>. W piśmiennictwie trafnie zwrócono również uwagę na fakt, że niejednokrotnie przepisy pozakodeksowe stanowią kazuistyczne rozwinięcie istniejących już w Kodeksie karnym przepisów, a konstrukcja taka w praktyce mnoży wątpliwości dotyczące stosowania prawa<sup>31</sup>.

Charakterystyczną cechą tych przepisów jest wykorzystanie techniki normy blankietowej, polegającej na dookreśleniu ustawowych znamion typu czynu zabronionego poprzez treści zawarte w innych przepisach tego samego aktu prawnego lub, nierzadko, w innych aktach prawnych, w tym niższego rzędu. Zastosowanie tej techniki niejednokrotnie jest niezbędne i nie wpływa negatywnie na czytelność przepisów. Wskazać można jednak liczne przykłady, gdy takie rozwiązanie powoduje nieczytelność normy i trudności interpretacyjne (np. przepisy art. 332, art. 334, art. 354 ustawy – Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396; przepis art. 474 ustawy – Prawo wodne 2 lipca 2017, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 310, art. 57b ustawy – Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 755).

Nie negując wpływu istnienia tak ogromnej liczby pozakodeksowych przepisów karnych, należy podkreślić, że ich powiązanie w postaci art. 116 kk. z Kodeksem karnym powoduje, że zasady odpowiedzialności karnej pozostają ujednolicone wobec wszystkich sprawców przestępstw bez względu na miejsce określenia ustawowych znamion czynów, które popełnili. Natomiast znajomość norm prawnych w postaci nakazów i zakazów funkcjonujących w danym obszarze stosunków społecznych jest wyższa wśród osób, które poruszają się w danym obszarze życia społecznego, tzw. profesjonalistów, którzy są adresatami tych norm. W obliczu zaawansowania rozwoju cywilizacyjnego, w tym technologicznego, utopią byłoby oczekiwanie, że prawo będzie nieskomplikowane, ponieważ stanowi ono emanację stosunków społecznych, których dotyczy. Naturalną konsekwencją jest korzystanie przez adresatów norm z profesjonalnej pomocy prawnej, zwłaszcza w obrocie gospodarczym. Ogranicza to ryzyko odpowiedzialności karnej związanej z określoną działalnością. Umieszczenie zaś przepisów karnych w obrębie aktu prawnego regulującego daną dziedzinę życia społecznego wydaje się być właściwym zabiegiem, ułatwiającym ich poznanie dla osób, które funkcjonują w danym obszarze życia społecznego, ponieważ naturalnym jest dążenie do poznania zasad regulujących daną dziedzinę, nie zaś dążenie do poznania Kodeksu karnego wraz z ujętymi w nim typami przestępstw.

Czy wobec wskazywanych w piśmiennictwie wad i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem systemu prawa karnego w obecnym kształcie należałoby powrócić do idei kodyfikacji zupełnej, dążąc do eliminacji przepisów pozakodeksowych? Odpowiedź na to pytanie nie może być twierdząca, pomimo walo-

<sup>30</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 11.

rów takiego rozwiązania, wśród których wskazano ułatwienie stosowania przepisów definiujących przestępstwa, wzmocnienie ogólnoprewencyjnego oddziaływania przepisów karnych, eliminację nadmiernej kazuistyki<sup>32</sup>. Polski ustawodawca zarówno w okresie międzywojennym jak i później nie podjął idei kodyfikacji karnej zupełnej uwzględniając trudności w jej realizacji. W obliczu obszerności, wieloaspektowości i złożoności, a jednocześnie specjalizacji regulacji współczesnego pozakodeksowego prawa karnego nie wydaje się również obecnie możliwe wdrożenie do polskiego systemu prawa takiego rozwiązania. Świadomość braku możliwości powstrzymania procesu rozrostu przepisów pozakodeksowego prawa karnego istniała już pierwszej dekadzie XXI w., a obecny jego obraz nie daje podstaw do falsyfikacji tego przekonania.

W doktrynie wysunięto (jako alternatywę do idei zgromadzenia wszystkich przepisów karnych w Kodeksie) propozycję uzupełnienia polskiego systemu prawa o tzw. ustawę porządkującą, która miałaby postać wydanego przez ministra sprawiedliwości katalogu pozakodeksowych przepisów karnych<sup>33</sup>. Rozwiązanie takie miałyby ułatwić każdemu ustalenie pozakodeksowych zakazów karnych. Wprowadzenie idea ta nie została podjęta przez ustawodawcę, jednakże rozwój nowoczesnych technologii informatycznych umożliwił faktyczne powstanie takiego katalogu w postaci baz informacji prawnej. Po wprowadzeniu odpowiedniego hasła otrzymujemy pełny katalog pozakodeksowych przepisów karnych. Podobnie jak w przypadku ustawy porządkującej jest to doskonale techniczne rozwiązanie dla prawników dysponujących profesjonalną wiedzą oraz dostępem do tych baz – nie dla przeciętnego adresata normy poruszającego się danym obszarem, głównie w przypadku działalności gospodarczej. Samo skatalogowanie przepisów nie wpływa na ich przejrzystość, a tym samym na realizację zasady *nullum crimen sine certa*.

Praca nad poprawą stanu legislacji w obszarze pozakodeksowego prawa karnego byłaby bez wątpienia pożądana – w postaci, którą wskazał R. Zawłocki: „sprawdzenia” obowiązujących w poszczególnych dziedzinach przepisów karnych, udoskonalenia ich, eliminacji powielania się zakazów, a w przeszłości dbałości o technikę legislacyjną, tzn. tworzenie przepisów jasno określających zabronione jako przestępstwa w danej dziedzinie życia społecznego czyny. Mając na uwadze subsydiarny charakter prawa karnego wobec innych dziedzin prawa regulujących poszczególne obszary życia społecznego konsekwencje w postaci sankcji karnych należy stosować jedynie wobec zachowań istotnie społecznie szkodliwych, czyli takich, przy których inny rodzaj odpowiedzialności nie mógłby zabezpieczyć istotnego dla społeczeństwa dobra prawnego. Wyraźna jest potrzeba racjonalnego sięgania po karnoprawne instrumenty,

<sup>32</sup> M. Błaszczuk, *Pozakodeksowe prawo karne-czy utrzymać status quo?*, [w:] L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska (red.), *Gaudium in litteris est. Księga ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Warszawa 2005, s. 34–35.

<sup>33</sup> L. Wilk, op. cit., także M. Błaszczuk, *Pozakodeksowe...*

ważna analiza czy w odniesieniu do danego niepożądanego społecznie zachowania się nie byłaby wystarczająca reakcja w postaci sankcji penalnej typu administracyjnego bądź stypizowanie takiego czynu jako wykroczenie.

## Zakończenie

Należy przyjąć, że pod pojęciem pozakodeksowego prawa karnego należy rozumieć nie tylko te przepisy, które zostały umieszczone w ustawach innych niż Kodeks karny, a typizują czyny zabronione pod groźbą sankcji karnych, ale też wszelkie przepisy o charakterze karnoprawnym występujące poza Kodeksem karnym. Można w pewnym przybliżeniu określić, że liczba tych przepisów wynosi obecnie około pół tysiąca i przewyższa liczbę przepisów kodeksowych. Obecny stan regulacji w dziedzinie prawa karnego z dominującym ilościowo fragmentem pozakodeksowym uzasadnia szukanie odpowiedzi na pytanie: czy pozakodeksowe prawo karne pozostaje w zgodzie z zasadą *nullum crimen sine lege certa*? Przyjęcie modelu, w którym system prawa karnego obok Kodeksu karnego tworzą również pozakodeksowe przepisy karne nie stanowi oczywiście samo w sobie naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa*. Jednak wielość i jakość źródeł pozakodeksowego prawa karnego może stanowić zagrożenie bezpieczeństwa prawnego obywateli, ponieważ identyfikacja normy sankcjonowanej w obowiązujących realiach prawnych jest niejednokrotnie trudna dla jej adresatów.

## Wykaz literatury

- Barczak-Oplustil A., *Obowiązywanie zasady nullum crimen sine lege. Wybrane problemy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, z. 3.
- Błaszczuk M., [w:] R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1– 116*, wyd. 4, 2017, Legalis.
- Błaszczuk M., *Pozakodeksowe prawo karne-czy utrzymać status quo?*, [w:] L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska (red.), *Gaudium in litteris est. Księga ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Warszawa 2005.
- Bojarski M. (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, „System Prawa Karnego” 2017, t. 11, Legalis.
- Łyżwa R., *Karnoprawne instrumenty ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42.
- Nowe kodeksy karne z 1997 r. – z uzasadnieniami*, Warszawa 1997.
- Radecki W., *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 281/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 9(114).
- Raglewski J., *Stosunek przepisów części ogólnej nowego kodeksu karnego do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8.

- Rychlewska A., *Zasada nullum crimen sine lege na tle współczesnej idei państwa prawa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, reprint nr 7, www.czpk.pl/preprint.
- Sołodow D., *Przestępstwa przeciwko środowisku w Polsce i Rosji – problemy prawa, ścigania i dowodzenia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Tomczyk M., *Zasada nullum crimen sine lege certa i jej ograniczenia na tle języka etnicznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2.
- Wilk L., *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7–8, Legalis.
- Włodkowski O., *Z problematyki sankcji karnych w pozakodeksowym prawie karnym gospodarczym (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. XXIV, nr 119.
- Zawłocki R., *O potrzebie reformy pozakodeksowego prawa karnego*, „Forum Prawnicze” 2012.

## Summary

### Extra-codex criminal law in the criminal law system

**Key words:** criminal provisions outside the Criminal Code, sources of criminal law, *nullum crimen sine lege certa principle*.

The purpose of this study is a dogmatic analysis of the basic issues arising in the area of criminal law outside the Criminal Code. The notion of extra-codex criminal law should be understood not only as those provisions which have been included in acts other than the Criminal Code and which typify acts prohibited under the threat of criminal sanctions, but also all provisions of a criminal law nature occurring outside the Criminal Code. It can be roughly estimated that the number of those provisions is currently about half a thousand, which is higher than the number of the Code's provisions. The current state of the criminal law regulations with a quantitatively predominant extra-codex fragment justifies looking for an answer to the question: is the extra-codex criminal law in line with the *nullum crimen sine lege certa* principle? The adoption of a model in which the system of criminal law, in addition to the Criminal Code, is also composed of extra-codex criminal law provisions does not in itself constitute an infringement of this principle. The multiplicity and quality of sources of extra-codex criminal law may pose a threat to the legal security of citizens, as it is often difficult for the addressees to identify a standard sanctioned in the current legal reality.