

WOJCIECH RADECKI



## KATEGORYZACJE CZYNÓW ZABRONIONYCH POD GROŻBĄ KARY W PRAWIE POLSKIM, CZESKIM I SŁOWACKIM

### CZEŚĆ II OBOWIĄZUJĄCY STAN PRAWNY\*

#### 1. Uwagi wprowadzające

W pierwszej części tego artykułu starałem się przedstawić rozwój historyczny prawa „penalnego” w Polsce i Czechosłowacji, następnie Czechach i Słowacji pod kątem karania za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne. W drugiej części artykułu zajmę się prawem obowiązującym stawiając fundamentalne pytanie: w jakiej gałęzi prawa się znajdujemy? Z komparatystycznego punktu widzenia odpowiedź jest oczywista tylko w odniesieniu do przestępstw – tą gałęzią jest prawo karne. W odniesieniu do wykroczeń i innych deliktów administracyjnych jest inaczej. W Czechach i Słowacji problematyka zarówno wykroczeń, jak i innych deliktów administracyjnych należy do prawa administracyjnego. Takie jest stanowisko zajmowane przez autorów najbardziej reprezentatywnych podręczników prawa administracyjnego (*spravni pravo* w języku czeskim, *spravne pravo* w języku słowackim, przy czym używa się także nazewnictwa *administrativni pravo* w języku czeskim i *administrativne pravo* w języku słowackim). W fundamentalnym podręczniku czeskim znajdujemy wywód, że karanie (*trestani*) – rozstrzyganie o winie i karze za naruszenie prawa – dzieli się na karanie sądowe (*soudni trestani*) i karanie administracyjne (*spravni trestani*), czyny karalne zaś na delikty sądowe – przestępstwa (*soudni delikty – trestne činy*) i delikty administracyjne (*spravni delikty*)<sup>1</sup>, przy czym w systemie deliktów administracyjnych rozróżnia się wykroczenia (*přestupky*), administracyjne delikty dyscyplinarne (*spravni disciplinarni delikty*), tzw. administracyjne delikty

\* Część I artykułu zamieszczono w nr 2/2012 „Ius Novum”.

<sup>1</sup> H. Praškova, *Spravni trestani*, (w:) D. Hendrych a kolektiv, *Spravni pravo. Obecná část*, Praha 2006, s. 409.

porządkowe (tzv. *spravni pořadkove delikty*) i inne delikty administracyjne (*jine spravni delikty*)<sup>2</sup>. Słowacki podręcznik prawa administracyjnego wyróżnia delikty publicznoprawne (*verejnopravne delikty*), które dzieli na delikty sądowe (*sudne delikty*) zawarte w kodeksie karnym i oznaczane mianem przestępstw (*trestne činy*) oraz delikty pozasądowe (*mimosudne delikty*) oznaczane także mianem deliktów administracyjnych (*spravne delikty*), te z kolei dzielą się na wykroczenia (*priestupky*) i inne delikty administracyjne (*ine spravne delikty*)<sup>3</sup>, podlegające wewnętrznemu podziałowi na administracyjne delikty dyscyplinarne (*spravne disciplinarne delikty*), administracyjne delikty porządkowe (*spravne pořadkove delikty*), mieszane delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa (*zmiešane spravne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb*) oraz inne delikty administracyjne osób fizycznych (*ine spravne delikty fyzických osôb*)<sup>4</sup>.

W Polsce sytuacja jest bardziej skomplikowana przede wszystkim dlatego, że dziś już raczej przyjmuje się, że prawo wykroczeń należy do szeroko rozumianego prawa karnego<sup>5</sup>, a odpowiedzialność za wykroczenia jest odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych<sup>6</sup>. Dlatego pełne uzasadnienie ma podział na prawo karne *sensu stricto* (przestępstwa) i prawo karne *sensu largo* (przestępstwa i wykroczenia). Na tle prawa ochrony środowiska zaproponowałem zastąpienie tego dwuczłonowego podziału trójczłonowym przez dodanie prawa karnego *sensu largissimo* (przestępstwa, wykroczenia, delikty administracyjne)<sup>7</sup>. Propozycja ta spotkała się ze zdecydowaną krytyką Andrzeja Marka opartą na argumentacji, że nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujące różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”, chodzi tu bowiem o sankcje administracyjne nakładane w administracyjnym trybie postępowania za naruszenie norm administracyjno-prawnych, bez możliwości kontroli przez sąd karny, nie mają więc z prawem karnym nic wspólnego<sup>8</sup>.

Dla tych regulacji Dobrosława Szumiło-Kulczycka zaproponowała nazwę „prawo administracyjno-karne”<sup>9</sup> (a nie „karno-administracyjne”, co sugerowałyby dawno już przebrzmiałą nazwę prawa wykroczeń) i ten termin zyskuje coraz

<sup>2</sup> Ibidem, s. 423–424.

<sup>3</sup> J. Machajova, *Spravne trestanie*, (w:) J. Machajova a kol., *Všeobecné spravne právo*, Bratislava 2008, s. 189.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 198.

<sup>5</sup> A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego)*, (w:) A. Marek (red.), *System Prawa Karnego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 34.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>7</sup> W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. I. Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12, s. 490.

<sup>8</sup> A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział*, op. cit., s. 46.

<sup>9</sup> S. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.

szersze uznanie. Spotkał się on jednak z krytyką Ryszarda Stefańskiego, który od strony językowej zakwestionował ów łącznik i opowiedział się za terminem „prawo administracyjne karne”, wskazując, że wyraźnie uzyskuje ono samodzielność<sup>10</sup>. Podzielając trafność spostrzeżenia, że łącznik jest niepotrzebny, proponowałbym zmianę szyku i operowanie nazwą „administracyjne prawo karne”, co w pełni odpowiadałoby czeskiemu terminowi *spravni pravo trestni*, jak swoje podstawowe i kilkakrotnie wznawiane opracowanie zatytułowali autorzy czescy<sup>11</sup>.

Termin *spravni pravo trestni* jest dobrze ugruntowany w literaturze czeskiej. Administracyjne prawo karne uznaje się za podsystem prawa administracyjnego obejmujący regulację prawną podstaw i następstw odpowiedzialności administracyjnoprawnej czy inaczej mówiąc odpowiedzialności za delikty administracyjne. Zawiera regulacje prawa materialnego, organizacyjnego i procesowego. Istnienie administracyjnego prawa karne jest wyrazem tego, że prawo administracyjne jest jedyną gałęzią prawa, która ma także „własne prawo karne”<sup>12</sup>.

Wracając do prawa polskiego postawmy pytanie, czy rzeczywiście administracyjne prawo karne nie ma „nic wspólnego” z prawem karnym. Posłużę się jednym, ale jak sądzę wielce wymownym przykładem. W 2005 r. została wydana ustawa o recyklingu pojazdów<sup>13</sup>. Ustawa ta w rozdziale 8 „Przepisy karne” typizuje wykroczenia, wśród których znajdowało się wykroczenie z art. 50 polegające na usuwaniu poza stacją demontażu płynów i części z wyeksploatowanego pojazdu. Wykroczenie to, tak jak wszystkie pozostałe, było zagrożone karą grzywny bez oznaczenia wysokości, czyli zgodnie z art. 48 k.w. w zw. z art. 24 § 1 k.w. od 20 do 5000 zł. Po pięciu latach ustawa nowelizacyjna<sup>14</sup> uchyliła art. 50 ustawy o recyklingu pojazdów i w jego miejsce wprowadziła do tej ustawy rozdział 8a „Kary pieniężne” składający się z jednego art. 53a, którego dyspozycja stanowiła przepisanie uchylonego art. 50 bez zmiany choćby przecinka, ale sankcją stała się kara pieniężna od 10 000 do 300 000 zł wymierzana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzją administracyjną. Okazuje się, że takie samo działanie – „osuszanie i rozbiór wraku” poza stacją demontażu – pociągało za sobą przed nowelizacją odpowiedzialność karną, po nowelizacji już „tylko” (sarkazm nieprzypadkowy) odpowiedzialność administracyjną, ale „za to” w rozmiarze kary finansowej podniesionej na dolnym progu 500-krotnie, na górnym zaś 60-krotnie. Można się uprzeć i powiedzieć, że po nowelizacji karę wymierza organ administracji decyzją administracyjną pod kontrolą sądu administracyj-

<sup>10</sup> R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>11</sup> P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravniho prava trestniho. 5. vydani*, Praha 2010. Dzieło zostało wydane przez Wydawnictwo C.H.BECK, które zamieściło znamieny podtytuł „*Beckovy mezioborove učebnice*”, w tłumaczeniu „podręcznik międzyzakresowy” bądź „międzygałęziowy”.

<sup>12</sup> P. Průcha, *Spravni pravo*, Brno 2007, s. 380.

<sup>13</sup> Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202).

<sup>14</sup> Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145).

nego, a więc nie ma to „nic wspólnego” z odpowiedzialnością karną, ale widzę w tym jakieś zamykanie oczu na rzeczywistość czy, innymi słowy, sporą dozę hipokryzji. Wnioski z tych spostrzeżeń wynikające pozostawiam do końcowej części artykułu.

## 2. Przestępstwa i wykroczenia

### 2.1. Źródła prawa

Źródłami prawa materialnego w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń są:

- w Polsce – kodeks karny z 1997 r.<sup>15</sup>, kodeks wykroczeń z 1971 r.<sup>16</sup> oraz liczne ustawy szczególne typizujące przestępstwa i wykroczenia,
- w Republice Czeskiej – kodeks karny z 2009 r.<sup>17</sup>, ustawa o wykroczeniach z 1990 r.<sup>18</sup> oraz liczne ustawy szczególne typizujące wykroczenia,
- w Republice Słowackiej – kodeks karny z 2005 r.<sup>19</sup>, ustawa o wykroczeniach z 1990 r.<sup>20</sup> oraz liczne ustawy szczególne typizujące wykroczenia.

Już proste spojrzenie na źródła prawa materialnego ujawnia zasadniczą różnicę między prawem polskim z jednej strony a prawem czeskim i słowackim z drugiej. Tylko w Polsce znamiona przestępstw mogą znajdować się w ustawach innych niż kodeks karny, w Czechach i Słowacji jest to wykluczone, ponieważ kodeksy karne tych państw przedstawiają kodyfikacje całościowe w tym znaczeniu, że znamiona przestępstw mogą znajdować się tylko w tych kodeksach, wobec czego kategoria tzw. pozakodeksowego prawa karnego nie istnieje. Dopiero jeśli chodzi o wykroczenia, sytuacja w trzech państwach jest podobna: polski k.w. oraz ustawy o wykroczeniach czeska i słowacka dzielą się na części ogólne i szczególne<sup>21</sup>, ale części szczególne zawierają jedynie niektóre typy wykroczeń, a wyrażnie przeważająca liczba zespołów znamion wykroczeń znajduje się w odrębnych ustawach, których w Polsce jest około 150, w Czechach około 200 i podobnie około 200 w Słowacji.

<sup>15</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

<sup>17</sup> Zakon č. 40/2009 Sb., trestni zakonik. Przypomnę, że ustawy czeskie powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (číslo = numer) następuje pozycja, pod którą w oficjalnym zbiorze aktów prawnych (Sbirka zakonů) ustawa została opublikowana, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Sb.” oznaczającymi skrót owego zbioru.

<sup>18</sup> Zakon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>19</sup> Zakon č. 300/2005 Z.z., trestny zakon. Przypomnę, że ustawy słowackie powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (číslo = numer) następuje pozycja, pod którą w oficjalnym zbiorze aktów prawnych (Zbierka zakonov) ustawa została opublikowana, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Z.z.” oznaczającymi skrót owego zbioru.

<sup>20</sup> Zakon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

<sup>21</sup> Dla dopełnienia obrazu dodam, że ustawy o wykroczeniach czeska i słowacka zawierają także części procesowe, podczas gdy w Polsce procedura jest przedmiotem odrębnej ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.)

## 2.2. Pojęcie przestępstwa i kategoryzacja przestępstw

Trzy badane kodeksy karne określają przestępstwo z wykorzystaniem elementu formalnego z akcentem na winę oraz materialnego. I tak:

Według art. 1 § 1 kodeksu polskiego, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przy czym nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (art. 1 § 3). Według art. 7 § 1 przestępstwo jest zbrodnią lub występkiem, przy czym zbrodnią jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą (art. 7 § 2) a popełnić ją można tylko umyślnie (art. 8 zdanie pierwsze); występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (art. 7 § 3), a popełnić go można także nieumyślnie, ale tylko jeżeli ustawa tak stanowi (art. 8 zdanie drugie).

Według § 13 ust. 1 kodeksu czeskiego, przestępstwem (*trestny čin*) jest czyn bezprawny, który ustawa karna uznaje za karalny i który wyczerpuje znamiona wskazane w takiej ustawie. Według § 13 ust. 2, do odpowiedzialności karnej za przestępstwo jest wymagana wina umyślna (*umyslne zavinění*), jeżeli ustawa karna nie stanowi wprost, że wystarczy wina nieumyślna (*zavinění z nedbalosti*). Według § 14 ust. 1, przestępstwa dzielą się na występkę (*přečiny*) i zbrodnię (*zločiny*), przy czym występkiem są wszystkie przestępstwa nieumyślne oraz te umyślne, za które ustawa karna przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 5 (§ 14 ust. 2), natomiast zbrodniami są wszystkie przestępstwa niebędące według ustawy karnej występkiem (§ 14 ust. 3 zdanie pierwsze), czyli przestępstwa umyślne zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 5 lat. Kodeks czeski wyodrębnia kategorię zbrodni szczególnie niebezpiecznych (*zvlášť závažné zločiny*), którymi są te przestępstwa umyślne, za które ustawa karna ustanawia karę pozbawienia wolności z górną granicą co najmniej 10 lat (§ 14 ust. 3 zdanie drugie).

Według § 8 kodeksu słowackiego, przestępstwem (*trestny čin*) jest czyn bezprawny, którego znamiona zostały wskazane w tej ustawie, jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej. Według § 9 przestępstwo jest występkiem (*prečin*) lub zbrodnią (*zločin*). Według § 10 ust. 1 występkiem jest:

- a) przestępstwo popełnione nieumyślnie (*z nedbanlivosti*) albo
- b) przestępstwo umyślne (*umyselny trestny čin*), za który ustawa ta w części szczególnej ustanawia karę pozbawienia wolności z górną granicą nieprzekraczającą 5 lat.

Według § 11 ust. 1, zbrodnią jest przestępstwo umyślne, za które ta ustawa w części szczególnej ustanawia karę pozbawienia wolności z górną granicą przekraczającą 5 lat, przy czym zbrodnią jest także typ kwalifikowany przestępstwa umyślnego, jeżeli tylko w typie kwalifikowanym górna granica kary przekracza 5 lat (§ 11 ust. 2). Odrębną kategorią jest zbrodnia szczególnie poważna (*zlo-*

*čin obzvlášť závažný*), którą jest zbrodnia zagrożona karą pozbawienia wolności z dolną granicą co najmniej 10 lat (§ 11 ust. 3).

Według wszystkich trzech kodeksów o rozgraniczeniu występku i zbrodni rozstrzyga kara przewidziana w przepisie, a nie kara, jaka mogłaby być wymierzona przy zastosowaniu regulacji części ogólnej kodeksów. Różnice polegają na tym, że o kwalifikacji przestępstwa jako zbrodni:

- w kodeksie polskim rozstrzyga dolna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności (nie mniej niż 3 lata),
- w kodeksach czeskim i słowackim rozstrzyga górna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności (więcej niż 5 lat).

Kodeks polski nie wyodrębnia zbrodni szczególnie poważnej, co czynią kodeksy czeski i słowacki, ale o kwalifikacji zbrodni jako szczególnie poważnej:

- w kodeksie czeskim rozstrzyga górna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności (co najmniej 10 lat),
- w kodeksie słowackim rozstrzyga dolna granica zagrożenia karą pozbawienia wolności (nie mniej niż 10 lat).

W prawie czeskim występuje jeszcze pojęcie przewinienia (*provinění*), którego używa się tylko w odniesieniu do młodocianych w specjalnej ustawie dotyczącej odpowiedzialności młodzieży<sup>22</sup>. Nie jest to jednak odrębna kategoria, lecz oznacza przestępstwo popełnione przez młodocianego<sup>23</sup>. W odniesieniu do młodocianych nie używa się określeń ani zbrodni, ani występku, lecz zawsze tylko *provinění*.

Same definicje przestępstw zostały ujęte jako wyłącznie formalne wskazując na czyn zabroniony pod groźbą kary z pominięciem elementu społecznego niebezpieczeństwa, jaki występował zarówno w kodeksie czechosłowackim z 1961 r., jak i w kodeksie polskim z 1969 r., co uznawane jest w doktrynie zgodnie jako odejście od materialnej definicji przestępstwa. Nie oznacza to jednak, aby element materialny, ujęty w trzech kodeksach już nie jako „społeczne niebezpieczeństwo”, lecz jako „społeczna szkodliwość” nie miał znaczenia. Nadal ma, ale to znaczenie zostało ujęte odmiennie.

I tak według § 1 § 2 kodeksu polskiego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Sens tej regulacji wyjaśnili twórcy kodeksu w uzasadnieniu projektu<sup>24</sup> wskazując na niejako „podwójną” ocenę społecznej szkodliwości. Postulat, aby czynami zabronionymi pod groźbą kary były czyny społecznie szkodliwe, jest adresowany do ustawodawcy i odpowiada normie wyższego rzędu niż normy wyrażone przepisami kodeksu karnego. Elementu materialnego, związanego z określonym typem zachowania, nie udowod-

<sup>22</sup> Zakon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže.

<sup>23</sup> O. Novotný, (w:) O. Novotný, M. Vanduchová, P. Šámal a kolektiv, *Trestní právo hmotné. Obecná část*, Praha 2010, s. 125.

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



nia się w postępowaniu karnym. Zupełnie inaczej przedstawia się problem materialnej treści przestępstwa co do konkretnego czynu realizującego znamiona typu czynu zabronionego. Kodeks zajmuje stanowisko, że przestępność czynu zależy od stopnia jego społecznej szkodliwości (jego karygodności). Nie każdy czyn karalny, realizujący znamiona czynu zabronionego, jest karygodny. Karygodne są tylko takie czyny, które osiągnęły wyższy niż znikomy stopień społecznej szkodliwości.

W kodeksie czeskim w § 12, noszącym tytuł „Zasada praworządności i zasada subsydiarności represji karnej” (*zasada zakonnosti a zasada subsidiarity trestni represe*), regulacja ujęta w ust. 2 głosi, że odpowiedzialność karną sprawcy oraz karnoprawne następstwa z nią związane można realizować tylko w przypadkach społecznie szkodliwych (*společensky škodlivych*), w których nie wystarczy pociągnięcie do odpowiedzialności według innych przepisów prawnych.

W uzasadnieniu projektu czeskiego kodeksu karnego wskazano, że § 12 ust. 2 wyraża zasadę subsydiarności represji karnej i wynikającą z niej zasadę *ultima ratio*. Ta ostatnia była wprawdzie rozumiana raczej jako zasada ograniczająca ustawodawcę w tym sensie, że rozwiązanie karnoprawne jest środkiem skrajnym w stosunku do pozostałych regulacji deliktów (administracyjnych, cywilnych, handlowych itp.), ale współcześnie raczej powszechnie uznano, że ma ona niewątpliwie znaczenie także dla interpretacji norm prawa karnego, a wynika z niej, że przestępstwami mogą być tylko poważniejsze przypadki zachowań antyspołecznych, a to według zasady, że tam, gdzie wystarczają środki prawa administracyjnego lub szeroko rozumianego prawa cywilnego, środki karnoprawne są nie tylko zbyt ciężkie, ale z punktu widzenia zasady państwa prawnego także niedopuszczalne. W liberalnym demokratycznym państwie prawnym należy zapewnić, aby prawo karne było stosowane dopiero wtedy, kiedy inne społeczne, polityczne i prawne środki nie są dostatecznie skuteczne albo zawodzą. To rozwiązanie, które w płaszczyźnie ogólnej rozstrzyga hierarchię odpowiedzialności (cywilna, dyscyplinarna, administracyjna i karna), w tym stosunek do wykroczeń i innych deliktów administracyjnych (tzw. karnie administracyjne), prowadzi ponadto do zakotwiczenia zasady subsydiarności represji karnej w tekście kodeksu karnego, co niewątpliwie wzmacnia jej praktyczne wykorzystanie przy stosowaniu norm karnoprawnych.

Włączenie zasady subsydiarności represji karnej i wynikającej z niej zasady *ultima ratio* do kodeksu karnego ma także znaczenie interpretacyjne, ponieważ znamiona przestępstwa należy wyklądać tak, aby za przestępstwo był uznawany tylko czyn społecznie szkodliwy. Nie oznacza to powrotu do materialnego pojęcia przestępstwa, ponieważ nie jest to częścią definicji przestępstwa z § 13, a zasada subsydiarności represji karnej i wynikająca z niej zasada *ultima ratio* są stosowane poza definicją przestępstwa, która pozostaje definicją formalną. Wybrane przez ustawodawcę rozwiązanie ma za zadanie pomóc w odróżnieniu przestępstw od tych deliktów, które nie powinny być uznawane za przestępstwa (zwłaszcza wykroczenia i inne delikty administracyjne), mimo że pozornie wyczerpują znamiona niektórych przestępstw, zwłaszcza trzeba je stosować przy interpretacji tych zna-

mion przestępstw, które nie mają jasnej dolnej granicy (np. znamię „poważnej nieprzyzwoitości” i „wybryku” przy przestępstwie awanturnictwa (§ 358 kodeksu karnego) i odróżnienia ich od wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu). Takie podejście jednocześnie zapobiega temu, aby tzw. czyny bagatelne były uznawane za przestępstwa<sup>25</sup>.

Komentatorzy czeskiego kodeksu wskazują, że przy ocenie, czy czyn jest czy nie jest przestępstwem, należy postępować w sposób następujący:

- organ uczestniczący w postępowaniu karnym najpierw czyni niezbędne ustalenia faktyczne,
- dalej wyprowadza wniosek co do tego, czy stwierdzone okoliczności faktyczne wyczerpują formalne znamiona (powszechnie i szczególne) przestępstwa i jednocześnie,
- ocenia, czy czyn jest społecznie szkodliwy w takim stopniu, że nie wystarczy pociągnięcie sprawy do odpowiedzialności według innych przepisów.

Formalne znamiona przestępstwa i materialną korekturę (*materialni korektiv*) czyli szkodliwość społeczną nie można mieszać, zamieniać ani wzajemnie zastępować<sup>26</sup>.

Jeszcze inaczej podszedł to tego zagadnienia ustawodawca słowacki. Po zdefiniowaniu występku (*prečin*) w § 10 ust. 1 kodeksu karnego (o czym już była mowa) w następnym ust. 2 tego paragrafu zamieścił normę następującą: „Czyn nie jest występkiem, jeżeli ze względu na sposób popełnienia czynu i jego następstwa, okoliczności popełnienia, stopień winy i pobudkę sprawcy jego waga jest nieznaczna” (*je jeho zavažnost' nepatrna*). Komentatorzy kodeksu słowackiego wywodzą, że formalne rozumienie kategorii przestępstw (§ 8) doznaje wyjątku w § 10 ust. 2. Ten wyjątek może być rozumiany na dwa sposoby. Według pierwszego, chodzi o ostatni fragment § 8 „jeżeli ustawa ta (tj. kodeks) nie stanowi inaczej”. Właśnie § 10 ust. 2 bezpośrednio nawiązuje do tego fragmentu i wprowadza do formalnego rozumienia przestępstwa możliwość zastosowania tzw. materialnej korektury (*materialneho korektivu*). W takim rozumieniu materialna korektura znaczy, że występki ma tylko formalne znamiona, ale dla korekty nadmiernego rygoryzmu można w konkretnym przypadku wykorzystać materialne kryteria, po których rozważeniu można stwierdzić niską wagę występku, co prowadzi do wniosku, że konkretny czyn nie jest występkiem. Drugi sposób uznaje § 10 ust. 2 za materialne znamię występku (*materialny znak prečinu*), za jedno z ustawowych znamion przestępstwa – aczkolwiek wyłącznie występku – wskazanych w § 8 („którego znamiona są wskazane w tej ustawie”). Jeżeli wybierzemy któreś z tych podejść (autorzy komentarza preferują rozumienie § 10 ust. 2 w znaczeniu materialnego znamienia występku), praktyczne konsekwencje są jednakowe. Jeżeli waga czynu

<sup>25</sup> *Z důvodove zpravy*; powołuję za: F. Novotny a kolektiv, *Trestni zakonik 2010. Komentář, judikatura, důvodova zprava*, Praha 2010, s. 37–39.

<sup>26</sup> F. Novotny, (w:) F. Novotny a kolektiv, *Trestni zakonik 2010*, op. cit., s. 41.



wykazującego znamiona występku jest nieznaczna (*nepatrna*), a w odniesieniu do młodocianych – mała (*mala* – § 95 ust. 2 kodeksu<sup>27</sup>), czyn nie jest występkiem. Obligatoryjnie zatem waga występku musi być zbadana przy rozstrzygnięciu o każdym czynie wyczerpującym znamiona występku, a bierze się pod uwagę wszystkie elementy wskazane w § 10 ust. 2 jako całość. To nie jest dobra wola organów czynnych w postępowaniu karnym i sądu, czy będzie to rozważane, czy nie. To musi znaleźć wyraz w uzasadnieniu orzeczenia sądowego<sup>28</sup>.

Należy podkreślić, że § 10 ust. 2 dotyczy tylko występków. Jeśli chodzi o zbrodnie, to w odróżnieniu od występków żadne sięgnięcie do cechy materialnej w celu zmiany (skorygowania) znamion formalnych nie jest możliwe<sup>29</sup>.

### 2.3. Pojęcie wykroczenia

Według art. 1 § 1 polskiego kodeksu, wykroczeniem jest czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu (od 5 do 30 dni – art. 19), ograniczenia wolności (zawsze w rozmiarze 1 miesiąca – art. 20 § 1), grzywny do 5000 zł (od 20 zł – art. 24 § 1) lub nagany, przy czym nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu (art. 1 § 2). Stosownie do art. 5 wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne.

Ustawy o wykroczeniach czeska i słowacka (wprawdzie odrębne, ale treściowo identyczne) w swoich § 2 ust. 1 definiują wykroczenie (*přestupek* w języku czeskim, *priestupok* w języku słowackim) jako czyn zawiniony, który narusza lub zagraża interesowi społeczeństwa i jest za wykroczenie wyraźnie uznany w tej lub innej ustawie, jeżeli nie jest to inny delikt administracyjny ścigany na podstawie przepisów szczególnych ani przestępstwo. Kolejny ust. 2 w § 2 dodaje, że nie jest wykroczeniem czyn, którym ktoś odwraca:

- a) w sposób proporcjonalny bezpośrednio grożący lub trwający zamach na interes chroniony ustawą albo
- b) niebezpieczeństwo bezpośrednio grożące interesowi chronionemu ustawą, jeżeli czynem tym nie było wyrządzone jawnie takie samo poważne następstwo jakiego groziło, a grożącego niebezpieczeństwa nie można było uniknąć inaczej.

Według § 3 ustaw czeskiej i słowackiej, do odpowiedzialności za wykroczenie wystarczy nieumyślność, jeżeli ustawa nie stanowi wprost, że niezbędna jest wina umyślna.

---

<sup>27</sup> W odróżnieniu od Czech, gdzie przepisy dotyczące odpowiedzialności młodocianych (w tym nieletnich) znajdują się poza kodeksem, co nie dotyczy typizacji przestępstw, ta bowiem jest dopuszczalna tylko w kodeksie karnym, w Słowacji stanowią one odrębną część kodeksu karnego.

<sup>28</sup> J. Kolesar, (w:) E. Burda, J. Čenteš, J. Kolesar, J. Zahora a kol., *Trestny zakon. Všeobecná část*. *Komentar. I, díl*, Praha 2010, s. 50.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 54.

Za wykroczenia z ustaw czeskiej i słowackiej można wymierzać następujące sankcje (*sankce* w języku czeskim, *sankcie* w języku słowackim):

- a) naganeę (*napomenuti* w języku czeskim, *pokarhanie* w języku słowackim),
- b) karę pieniężną (*pokuta* w obu językach); w ustawie czeskiej górna granica wynosi według § 13 ust. 1 – 1000 koron, ale z zastrzeżeniem, że ani ta ustawa, ani inna nie przewiduje kary wyższej, w postępowaniu mandatowym – 1000 koron, w postępowaniu nakazowym – 4000 koron,
- c) zakaz wykonywania działalności,
- d) przepadek rzeczy.

Zauważmy, że o obu ustawach jest mowa o „sankcjach”, a nie o „karach” (*tresty* w obu językach). Ta konwencja językowa jest niekiedy krytykowana. Wskazuje się, że należy użyć określenia „kara”, bo istotą odpowiedzialności za wykroczenia jest karanie, albo „kara administracyjna” (*administrativny trest* w języku słowackim) dla odróżnienia od kary za przestępstwo<sup>30</sup>.

Warto zatrzymać się nad ową górną granicą *pokuty* w wysokości 1000 koron w ustawie czeskiej. Jak wskazuje się w literaturze, regulację § 13 ust. 1 należy traktować jako swoiste zabezpieczenie na wypadek, gdyby ustawodawca zapomniał określić wymiaru *pokuty*, co się niekiedy zdarzało. Regułą wszakże jest, że ta górna granica jest w ustawach wskazywana, można przy tym zauważyć tendencję do podwyższania owej górnej granicy<sup>31</sup>. Zazwyczaj górne granice *pokut* wielokrotnie przekraczają te z § 13 ust. 1 ustawy o wykroczeniach. Najbardziej charakterystyczne przykłady to § 9c ustawy o nadzorze na rynku kapitałowym<sup>32</sup>, według którego osobie fizycznej za popełnienie niektórych przewidzianych w nim wykroczeń grozi *pokuta* do 50 000 000 koron, czy też § 27 ust. 1 lit. g), h) lub i) ustawy dewizowej<sup>33</sup> przewidujący wymierzaną osobie fizycznej *pokutę* do 20 000 000 koron. Autorzy powoływanego już opracowania poddają w wątpliwość, czy stanowienie takich *pokut* za wykroczenia w ogóle ma sens, ponieważ wymierzanie ich w górnej granicy byłoby mocno problematyczne, jeżeli nie wprost niemożliwe. Powołują się przy tym na stanowisko Sądu Konstytucyjnego, który w swoich orzeczeniach sprzeciwiał się tzw. *likvidacnim pokutam* prowadzącym w konsekwencji do zanegowania konstytucyjnego prawa do własności mienia<sup>34</sup>.

Wracając do ustawowych definicji wykroczeń zamieszczonych w trzech ustawach łatwo zauważyć, że mają one cztery najważniejsze cechy wspólne:

- 1) bezprawny czyn człowieka,
- 2) określenie znamion czynu w ustawie,
- 3) społeczna szkodliwość, ponieważ oznaczenie wykroczenia jako czynu, który *poruśuje nebo ohroźuje zajem spoločnosti* w ustawie czeskiej bądź *poruśuje*

<sup>30</sup> J. Machajova, *Spravne trestanie*, op. cit., s. 200.

<sup>31</sup> P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravniho prava trestniho*, Praha 2010, s. 82.

<sup>32</sup> Zakon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitaloveho trhu.

<sup>33</sup> Zakon č. 219/1995 Sb., devizovy zakon.

<sup>34</sup> P. Mates a kolektiv, *Zaklady...*, op. cit., s. 82–83.

*alebo ohrozuje zaujem spoločnosti* w ustawie słowackiej to nic innego niż „społeczna szkodliwość” w kodeksie polskim,

- 4) uzależnienie odpowiedzialności od winy, z reguły umyślnej lub nieumyślnej, wyjątkowo tylko umyślnej.

Jeśli chodzi o różnice, to można zauważyć, że do samego pojęcia wykroczenia ujętego w § 2 ustaw czeskiej i słowackiej wprowadzono okoliczności wyłączające możliwość uznania czynu za wykroczenie w postaci obrony koniecznej (§ 2 ust. 2 lit. a) i stanu wyższej konieczności (§ 2 ust. 2 lit. b), podczas gdy w kodeksie polskim jest podobnie, ale w odrębnych przepisach dotyczących wyłączenia bezprawności: w art. 15 (obrona konieczna) i art. 16 (stan wyższej konieczności).

Najistotniejszą różnicą jest wszakże sposób ujęcia relacji między wykroczeniami a przestępstwami i innymi deliktami administracyjnymi. W literaturze czeskiej wskazuje się, że przepisy o przestępstwach i innych deliktach administracyjnych pozostają w stosunku specjalności względem przepisów o wykroczeniach, te zaś pozostają w stosunku subsydiarności względem przepisów o przestępstwach i innych deliktach administracyjnych ściganych na podstawie przepisów szczególnych<sup>35</sup>. Ustawodawcy czeski i słowacki z góry wyłączyli możliwość zbiegu przestępstwa i wykroczenia, tak samo jak wykroczenia i innego deliktu administracyjnego, jeżeli bowiem ten sam czyn wyczerpuje znamiona przestępstwa – jest tylko przestępstwem, jeżeli wykazuje znamiona innego deliktu administracyjnego – jest tylko takim deliktem, a odpowiedzialność za wykroczenie wchodzi w rachubę dopiero wtedy, gdy czyn nie jest ani przestępstwem, ani innym deliktem administracyjnym. W Polsce sytuacja jest zasadniczo odmienna, ponieważ art. 10 k.w. wyraźnie dopuszcza zbieg idealny przestępstwa i wykroczenia, a relacje między wykroczeniami (ale także przestępstwami) a innymi deliktami administracyjnymi są niejasne.

#### 2.4. Przestępstwo a wykroczenie

Problem odróżnienia przestępstwa od wykroczenia przedstawia się odmiennie na gruncie trzech badanych systemów prawnych. W Czechach i Słowacji sytuacja jest klarowna, ponieważ znamiona przestępstw mogą znajdować się tylko w kodeksach karnych, a jednoczynowy zbieg wykroczeń i przestępstw jest normatywnie wykluczony. Od strony formalnej rozgraniczenie jest jasne i żadnych wątpliwości nie budzi: jeżeli znamiona czynu zabronionego znajdują się w kodeksie karnym, to czyn na pewno jest przestępstwem i na pewno nie jest wykroczeniem, jeżeli zaś znamiona czynu zabronionego znajdują się poza kodeksem karnym, to czyn na pewno nie jest przestępstwem, a wykroczeniem jest wtedy, jeżeli tak został nazwany. Tę różnicę podkreśla też samo nazewnictwo, ponieważ wspólna dla przestępstw i wykroczeń kara finansowa (odpowiednik polskiej grzywny) została

<sup>35</sup> H. Praškova, *Spravni trestani*, op. cit., s. 425.

nazwana inaczej. W odniesieniu do przestępstw jest to kara pieniężna: *peněžity trest* w kodeksie czeskim, *peňazny trest* w kodeksie słowackim, w odniesieniu do wykroczeń jest to w obu językach *pokuta*. Wprawdzie *pokuta* jest również sankcją za inne niż wykroczenia delikty administracyjne, ale od strony formalnej pomylić się nie sposób, ponieważ jeśli czyn ma być ścigany jako wykroczenie, to ustawa musi zawierać wyraźne wskazanie nazwą, że jest to *přestupek* w ustawie czeskiej bądź *priestupok* w ustawie słowackiej.

W Polsce sytuacja pod względem nazewnictwa jest w pewnym sensie odwrotna niż w Czechach i Słowacji. Otóż grzywna jest karą wspólną dla przestępstw i wykroczeń (tak samo jak ograniczenie wolności), natomiast karą pieniężną mogą być zagrożone tylko delikty inne niż przestępstwa i wykroczenia. Dodatkowe komplikacje wynikają z istnienia mocno rozbudowanej kategorii pozakodeksowego prawa karnego, której to kategorii pozakodeksowego prawie czeskim i słowackim nie ma w ogóle. Na „styku” przestępstw i wykroczeń może dochodzić do licznych wątpliwości klasyfikacyjnych także od strony czysto formalnej.

Powstaje przede wszystkim pytanie, czy zagrożenie karą ograniczenia wolności lub grzywny stwarza domniemanie, że czyn jest przestępstwem. Bez większych wątpliwości na tak postawione pytanie można odpowiedzieć twierdząco. Taka odpowiedź wynika z rozwoju historycznego, trzeba bowiem pamiętać, że pierwotnym był trójpodział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia. Jeżeli następnie w toku ewolucji doszło do wyodrębnienia wykroczeń w specjalną grupę, która w Polsce pozostała w ramach prawa karnego *sensu largo* (inaczej niż w Czechosłowacji, a potem w Czechach i Słowacji, gdzie znalazła się w ramach prawa administracyjnego), to owo wyodrębnienie musiało znaleźć wyraz normatywny. Innymi słowy, jeżeli czyn zabroniony pod groźbą kary wspólnej dla przestępstw i wykroczeń nie został wyraźnie zaliczony do wykroczeń, to jest przestępstwem.

Jak niezwykle istotne jest to zagadnienie świadczy spór między przedstawicielami doktryny prawa karnego i prawa pracy na tle brzmienia pierwotnego przepisów karnych ustaw o związkach zawodowych<sup>36</sup> i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>37</sup>. W rozdziałach 5 obu ustaw zatytułowanych „Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy” znajdowały się art. 35 w pierwszej i art. 26 w drugiej typizujące czyny zabronione opatrzone sankcją „podlega karze grzywny”. Pisząc komentarz do pozakodeksowych przepisów karnych nie miałem najmniejszych wątpliwości, że art. 35 pierwszej i art. 26 drugiej typizują przestępstwa<sup>38</sup>. Było to w mojej ocenie tak oczywiste, że swego stanowiska nawet nie uzasadniałem, kierując się starą rzymską jeszcze zasadą *clara non sunt interpretanda*. Tymczasem

<sup>36</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234, obowiązujący tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

<sup>37</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm.).

<sup>38</sup> W. Radecki, *Przestępstwa w stosunkach pracowniczych*, (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe przepisy karne z komentarzem*, Warszawa 1992, s. 345 i n.

w doktrynie prawa pracy pojawił się równie stanowczy, ale odmienny pogląd, że czyny te są wykroczeniami, oparty na dwóch przesłankach:

- 1) gdyby czyny te miały być przestępstwami, to ustawodawca powinien wyraźnie wskazać, że są one przestępstwami,
- 2) pojawiających się wątpliwości nie należy interpretować na niekorzyść sprawcy czynu zabronionego<sup>39</sup>.

Argumenty te nie były przekonujące. Jeśli chodzi o pierwszy, to jest odwrotnie, wyraźna deklaracja ustawodawcy jest potrzebna, aby czyn uznać za wykroczenie, domniemanie przemawia za tym, że jest przestępstwem, jeżeli zaś chodzi o drugi, to zasada *in dubio pro reo* dotyczy kwestii faktycznych, a nie prawnych.

Wydawało się, że sprawę rozstrzygają ostatecznie przepisy wprowadzające obowiązujący kodeks karny<sup>40</sup>, którymi sankcje z art. 35 pierwszej z omawianych ustaw i art. 26 drugiej zmieniono z „podlega karze grzywny” na „podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Nikt już nie ma wątpliwości, że czyny te są przestępstwami, ale przecież nie dlatego, że zajął się nimi kodyfikator w przepisach wprowadzających k.k., lecz odwrotnie – kodyfikator zajął się nimi w przepisach wprowadzających k.k. właśnie dlatego, że były one od początku przestępstwami.

Do tego przebrzmiałego, zdawałoby się, sporu powróciła przedstawicielka doktryny prawa pracy, która drobiazgowo starała się uzasadnić podgląd, że czyny z art. 35 ustawy o związkach zawodowych i art. 26 ustawy o sporach zbiorowych były przez siedem lat wykroczeniami, a stały się przestępstwami dopiero 1 września 1998 r. wraz z wejściem w życie k.k. i przepisów wprowadzających, ponieważ kodyfikator przekształcił je z wykroczeń w występki<sup>41</sup>. Nie zauważyła przy tym, że wpada w sprzeczność wewnętrzną, ponieważ sankcja alternatywna „grzywna albo ograniczenie wolności” nie pozwala na odróżnienie przestępstwa od wykroczenia, skoro obie kary są wspólne przestępstwom i wykroczeniom, chyba że poważnie potraktuje się rozróżnienie „grzywny” i „kary grzywny”, o czym nieco dalej.

Spór o czyny zabronione ustawami z zakresu zbiorowego prawa pracy nie był jedynym toczonym na tle ustaw pozakodeksowych. Kolejne pojawiły się na tle art. 65 ustawy o GMO<sup>42</sup> czy art. 28 i 29 ustawy o szkodach w środowisku<sup>43</sup>. Wielokrotnie wykazywałem, że przewidziane w nich czyny zabronione pod groźbą kary

<sup>39</sup> I. Boruta, Z. Góral, Z. Hajn, *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, Łódź 1992, s. 52.

<sup>40</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 554 ze zm.).

<sup>41</sup> L. Pawlak, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko indywidualnym i zbiorowym prawom pracowników*, Warszawa 2010, s. 209-213.

<sup>42</sup> Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233).

<sup>43</sup> Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. Nr 75, poz. 493).

grzywny są przestępstwami, a nie wykroczeniami<sup>44</sup>. Trafność tej linii rozumowania potwierdza jeden z wyroków Sądu Najwyższego, którego teza głosi: „W wypadku czynów stypizowanych w odrębnych ustawach, a więc pozostających poza zbiorem wykroczeń określonych w k.w., nieoznaczenie górnej granicy wymiary kary ograniczenia wolności lub grzywny przesądza, że zagrożone nimi typy czynów są występkami”<sup>45</sup>. Dodać jednak trzeba niezwykle istotne zastrzeżenie: „chyba że regulacja procesowa nakazuje stosowanie przepisów k.p.w.”. Konieczność takiego uzupełnienia wynika z nieco wcześniejszego orzeczenia Sądu Najwyższego, który rozpoznawał pytanie prawne, czy czyn przewidziany w art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych<sup>46</sup> zagrożony karą grzywny do 100 000 zł jest przestępstwem czy wykroczeniem, jeżeli orzekanie (zgodnie z art. 36 tej ustawy) następuje na podstawie przepisów k.p.w. Sąd zajął stanowisko kateryczne: odmówił podjęcia uchwały, uznał wątpliwość prawną za pozorną i zakończył spostrzeżeniem, że jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie k.p.w., to taki czyn jest zawsze wykroczeniem, a więc także wówczas, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5000 zł<sup>47</sup>.

Wniosek wynikający z przedstawionych rozważań jest taki, że czyn zabroniony pod groźbą kary, nazwijmy ją „sądowej” (dla odróżnienia od administracyjnej kary pieniężnej lub innej), może być wykroczeniem tylko wtedy, gdy odpowiada któremuś z następujących kryteriów:

1. Użycie nazwy „wykroczenie” na oznaczenie czynów zabronionych pod groźbą kary, czego najwyraźniejszym przykładem są czyny z art. 281-283 Kodeksu pracy<sup>48</sup>, zamieszczone w dziale trzynastym „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika”; nie ma znaczenia, że górna granica grzywny wynosi 30 000 zł (sześciokrotne kodeksowe maksimum), gdyż nazwa przesądza, że są to wykroczenia, a nie przestępstwa.
2. Zagrożenie czynu karą, która nie jest znana kodeksowi karnemu, lecz tylko kodeksowi wykroczeń (chodzi, rzecz jasna, o areszt<sup>49</sup> i nagane) bądź karą grzywny z oznaczonym maksimum 5000 zł (maksimum kodeksowe) lub niższym<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Ostatnio zob. W. Radecki, *Wprowadzenie*, (w:) M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 59-64.

<sup>45</sup> Wyrok SN z 18 maja 2009 r., III KK 22/09, „Orzecznictwo” – dodatek do Prok. i Pr. 2009, nr 11-12, poz. 9.

<sup>46</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. Nr 92, poz. 881).

<sup>47</sup> Postanowienie SN z 24 lutego 2006 r., I KZP 52/05, OSNKW 2006, z. 3, poz. 23.

<sup>48</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>49</sup> Nie ma najmniejszych wątpliwości, że czyny stypizowane w art. 45-47 rozdziału 9 „Przepisy karne” ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. Nr 138, poz. 865 ze zm.) jako zagrożone karą grzywny do 100 000 zł albo aresztu są wykroczeniami, mimo że kodeksowe maksimum grzywny 20-krotnie przekracza maksimum kodeksowe i w ustawie tej nie ma wskazania, że orzekanie następuje na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. O kategorii czynów rozstrzyga zagrożenie ich karą aresztu, która jest znana tylko prawu wykroczeń.

<sup>50</sup> Obniżone w stosunku do kodeksowego maksimum grzywny znajdujemy w niektórych aktach prawnych sprzed kodeksu wykroczeń, a jeżeli chodzi o późniejsze, to w ustawie z 7 maja 2005 r. o towarach



3. Zamieszczenie w ustawie przepisu procesowego wskazującego, że orzekanie o czyny zagrożone karą grzywny bez oznaczenia maksimum lub z oznaczeniem maksimum przekraczającym 5000 zł następuje na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (bądź równoważnego wskazania).

Jeżeli żadne z tych kryteriów nie jest spełnione, to czyn zagrożony karą wspólną dla przestępstw i wykroczeń, tj. grzywną lub ograniczeniem wolności, jest przestępstwem, a nie wykroczeniem.

Wraz z wejściem w życie k.k. z 1997 r. ustawodawca wprowadził kolejne kryterium o charakterze językowym polegające na tym, że jeżeli czyn jest zagrożony grzywną jako karą samoistną lub alternatywną, to:

- jeżeli czyn jest przestępstwem – ustawodawca formułuje sankcję, że sprawca „podlega grzywnie”,
- jeżeli czyn jest wykroczeniem – ustawodawca formułuje sankcję, że sprawca „podlega karze grzywny”.

Rozwiązanie to (dość konsekwentnie, aczkolwiek nie bez wyjątków stosowane) zasługuje na najostrzejszą krytykę jako manieryczne (obok wielu innych rozwiązań prowadzących do „udziwnienia” kodeksu karnego), nielogiczne i językowo drażniące. Jeżeli sankcja jest formułowana w ten sposób, że kto popełni to i to „podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”, to logika elementarna podpowiada, że grzywna nie jest karą, a przecież jest. Dlatego zgodne z regułami języka polskiego i logiki byłoby sformułowanie:

- podlega „grzywnie albo ograniczeniu wolności” bądź
  - podlega „karze grzywny albo ograniczenia wolności”,
- ale na pewno nie takie, jakiego użył ustawodawca.

Konstrukcja językowa ustawodawcy byłaby jeszcze jakoś do zrozumienia, gdyby była „odwrotna”: za przestępstwo – „kara grzywny”, za wykroczenie – „grzywna”. To byłoby przynajmniej zgodne z art. 1 § 2 k.p.w. (i odrębnymi ustawami regulującymi postępowanie mandatowe), że za wykroczenie w ustawowo określonych sytuacjach nakłada się „grzywnę” (a nie „karę grzywny”) w drodze mandatu karnego. Z przyczyn niepojętych ustawodawca tę konstrukcję „odwrócił”: za przestępstwo – „grzywna”, za wykroczenie – „kara grzywny”.

Ale to jeszcze nie wszystko. Ustawodawca bowiem „sam sobie nie wierzył”, ponieważ wydając po k.k. z 1997 r. dziesiątki ustaw karnych przewidujących odpowiedzialność za wykroczenia formułował sankcję „podlega karze grzywny” i zaraz potem dodawał, że „orzekanie następuje na podstawie k.p.w.”. A po co to dodawał? – chciałoby się zapytać. Przecież jeśli sprawca „podlega karze grzywny”, to oczywiście jest (gdyby konwencję językową ustawodawcy traktować poważnie),

---

paczkowanych (Dz.U. Nr 91, poz. 740 ze zm.) i znowelizowanej ustawie z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. nr 10, poz. 55 ze zm.).

że czyn sprawcy jest wykroczeniem, bo gdyby miał być przestępstwem, to sankcja musiałaby głosić, że „podlega grzywnie”. Tej konwencji językowej poważnie potraktować z wielu powodów się nie da, co rozumie sam ustawodawca „podpierając się” regulacją procesową odsyłającą do k.p.w., która byłaby najzupełniej zbędna, gdyby ustawodawca sam siebie traktował poważnie.

Ale i to jeszcze nie wszystko. W pierwszej dekadzie XXI wieku zrodziło się „drugie maksimum grzywny za wykroczenia” w wysokości 100 000 zł, czyli dwudziestokrotnie przekraczające maksimum kodeksowe. Pojawiło się ono w powoływanych już ustawach o wyrobach budowlanych czy o odpadach wydobywczych, ale także w znowelizowanej w 2008 r. ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>51</sup> czy w ustawie o bateriach i akumulatorach<sup>52</sup>. Ustalone przed czterdziestu z górą laty kodeksowe maksimum grzywny za wykroczenia w wysokości 5000 zł okazało się nieadekwatne dla potrzeb sankcjonowania wykroczeń, wobec czego ustawodawca, zapewne „ośmielony” powoływany stanowiskiem Sądu Najwyższego, podnosi je nawet do 100 000 zł.

### 3. Delikty administracyjne

Jest to niezwykle w trzech badanych systemach prawnych rozbudowana i wewnętrznie niejednorodna grupa czynów zabronionych pod groźbą kary, zwanej w Czechach i Słowacji konsekwentnie *pokutą*, w Polsce natomiast mamy i kary pieniężne, i opłaty podwyższone, i opłaty sankcyjne, oznaczające we wszystkich wariantach represję majątkową za naruszenia przepisów prawa administracyjnego. Zauważyć trzeba, że w Czechach i Słowacji przepisy dotyczące wielu deliktów administracyjnych przewidują możliwość orzekania także innych sankcji, takich jak przepadek rzeczy i zakaz działalności, w Polsce natomiast tylko sankcji pieniężnych.

Szczegółowa prezentacja rozwiązań spotykanych w trzech państwach znacznie przekroczyłaby założone ramy artykułu, poprzestaną przeto na zasygnalizowaniu kwestii podstawowych, zatrzymując się dłużej tylko na deliktach podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

#### 3.1. Administracyjne delikty dyscyplinarne

Doktryna czeska i słowacka wyodrębnia je w osobną grupę deliktów administracyjnych, wiążąc je z odpowiedzialnością pracowników państwowych, funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa (policja, straż pożarna, służba więzienna i in.),

<sup>51</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495).

<sup>52</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666).

żołnierzy zawodowych, a także izb samorządowych (lekarze, notariusze, architekci, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi i in.), odpowiedzialnością uczniów i studentów, wreszcie z odpowiedzialnością osób pozbawionych wolności<sup>53</sup>.

W Polsce odpowiedzialność dyscyplinarna jest uznawana za szczególny rodzaj odpowiedzialności. Można znaleźć stanowisko, że prawo dyscyplinarne należy do prawa karnego materialnego w szerokim rozumieniu<sup>54</sup>, przeważa jednak pogląd o administracyjnoprawnym charakterze odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>55</sup>.

### 3.2. Delikty porządkowe

Według przedstawiciela doktryny czeskiej, podczas gdy w odniesieniu do wszystkich pozostałych kategorii deliktów mamy do czynienia z ich materialnym charakterem, to przy tzw. deliktach porządkowych chodzi o czyste naruszenie obowiązków procesowych – utrudnienie przebiegu postępowania regulowanego prawem administracyjnym. Sięgnięcie do sankcji nie ma na celu ukarania, lecz jedynie zapewnienie należytego przebiegu procesu i osiągnięcie jego rezultatu. Dlatego w pełni jest uzasadnione pytanie, czy tu w ogóle chodzi o delikt<sup>56</sup>.

Jako przykład wskazuje się § 62 czeskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym<sup>57</sup> opatrzony tytułem *Pořadkova pokuta*, na podstawie którego organ administracyjny może decyzją wymierzyć karę porządkową do wysokości 50 000 koron temu, kto w postępowaniu poważnie utrudnia jego przebieg w ten sposób, że:

- a) bez pozwolenia nie stawi się na wezwanie organu administracji,
- b) mimo uprzedniego upomnienia narusza porządek, albo
- c) nie podporządkuje się czynności prawnej osoby urzędowej.

Zbliżone rozwiązanie zawiera art. 96 polskiego k.p.a.

Tego typu deliktami nie będę się bliżej zajmował, wskażę jednak, że do grupy deliktów porządkowych doktryna zarówno czeska, jak i słowacka zalicza utrudnianie działalności kontrolnej<sup>58</sup>. W Polsce utrudnianie różnego rodzaju działalności kontrolnej jest z reguły wykroczeniem, niekiedy także przestępstwem, jak np. w ochronie środowiska (art. 225 § 1 k.k.), inspekcji pracy (art. 225 § 2 k.k.), w sprawach pomocy społecznej (art. 225 § 4 k.k.) czy w odniesieniu do kontroli prowadzonej przez NIK<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> J. Staša, *Věřejne disciplinarní delikty*, (w:) P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravního práva trestního*, s. 129 i n.

<sup>54</sup> Tak np. W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1986, s. 16.

<sup>55</sup> R. Giętkowski, *Funkcja stabilizacyjna kar dyscyplinarnych*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 193.

<sup>56</sup> J. Staša, *Tzv. pořadkové delikty*, (w:) P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravního práva trestního*, s. 141.

<sup>57</sup> *Zakon č. 500/2004 Sb., spravní řád*.

<sup>58</sup> J. Staša, *Tzv. pořadkové delikty*, op. cit., s. 145–147, J. Machajova, *Spravné trestanie*, op. cit., s. 224–226.

<sup>59</sup> Artykuł 98 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82).

### 3.3. Delikty administracyjne osób fizycznych

W tej kategorii umieszczam znaną w prawie czeskim i słowackim kategorię deliktów administracyjnych osób fizycznych, ale innych niż wykroczenia i administracyjne delikty dyscyplinarne. Jak wskazywałem w części historycznej, ona pojawiła się jeszcze w prawie czechosłowackim dlatego, że ustawa o wykroczeniach z 1961 r. nie pozwalała na właściwe ukaranie osoby fizycznej dopuszczającej się poważnego naruszenia prawa, ale jeszcze nie przestępstwa. Początkowo były to delikty podmiotów specjalnych. W latach 90. ta kategoria „odżyła” i pojawiła się np. w czeskiej ustawie o loteriach<sup>60</sup>, później zaś np. w czeskiej ustawie o Antarktydzie<sup>61</sup>. Przepis § 27 przewiduje w ust. 1 dziewięć typów deliktów osób fizycznych, za które wymierza się *pokutę* do 200 000 koron, a w ust. 2 trzynaście takich typów, za który wymierza się *pokutę* do 1 000 000 koron, w obu wariantach z zastrzeżeniem, „jeżeli czyn nie jest przestępstwem” (w istocie chodzi o różnego rodzaju naruszenia wymagań ochrony środowiska antarktycznego). Czyny te nie są wykroczeniami (nie zostały tak nazwane), ale § 27 ust. 8 nakazuje oceniać przesłanki odpowiedzialności i prowadzić postępowanie według ustawy o wykroczeniach, z czego m.in. wynika, że odpowiada się tylko za czyn zawiniony.

W doktrynie wskazuje się, że dwojaki reżim realizacji odpowiedzialności osób fizycznych za delikty administracyjne (wykroczenia i inne delikty administracyjne) jest na granicy konstytucyjności. W ostatnich latach wdraża się już jedynie właściwą tendencję odejścia od tzw. innych deliktów administracyjnych osób fizycznych i przekształcania ich w nowych bądź nowelizowanych ustawach w wykroczenia<sup>62</sup>.

Także w prawie polskim można znaleźć tego rodzaju regulację. Posłużę się przykładem art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów<sup>63</sup>. Stanowi on, że jeżeli opłaty przewidziane w art. 28 (są to różnego rodzaju opłaty sankcyjne wymierzone za naruszenia w dziedzinie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na inne cele bądź w zakresie rekultywacji) dotyczą jednostek organizacyjnych, na kierowników tych jednostek nakłada się karę w wysokości ich wynagrodzenia za okres 3 ostatnich miesięcy. Ponieważ na tym regulacja się kończy (nie wiadomo, jakie są przedmiotowe i podmiotowe przesłanki odpowiedzialności kierownika), okazuje się, że kierownik odpowiada za to, że jest kierownikiem. Może jedynie dziwić to, że ten przepis jeszcze nie został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego, zapewne dlatego, że nikt nigdy nie słyszał, aby był on kiedykolwiek zastosowany.

<sup>60</sup> Zakon č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách (§ 48 ust. 1 lit. f).

<sup>61</sup> Zakon č. 276/2003 Sb., o Antarktydě a o změně některých zákonů.

<sup>62</sup> J. Staša, *Tzv. jiné spravní delikty fyzických osob*, (w:) P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravního práva trestního*, s. 124–125.

<sup>63</sup> Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

### 3.4. Delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych – przedsiębiorców

Jest to najszersza i niewątpliwie najważniejsza grupa deliktów administracyjnych, które w literaturze czeskiej i słowackiej określa się mianem deliktów administracyjnych o charakterze mieszanym (*spravni delikty smišene povahy* w języku czeskim i *zmiēšane /hybridne/ spravne delikty* w języku słowackim). Ich istota polega na tym, że za delikt odpowiadają osoby prawne zawsze oraz osoby fizyczne, ale tylko wtedy, gdy są przedsiębiorcami (*podnikatele* w obu językach) i dopuściły się deliktu w związku z prowadzeniem działalności w charakterze przedsiębiorcy.

Punktem wyjścia tych deliktów było wprowadzenie w latach 60. ubiegłego stulecia w Czechosłowacji odpowiedzialności administracyjnej osób prawnych (organizacji według ówczesnego nazewnictwa), które nie mogły odpowiadać ani za przestępstwa, ani za wykroczenia. Takie regulacje ograniczone do osób prawnych występują i dziś, ale w „czystej postaci” są już jednostkowe, większość ustaw reguluje delikty administracyjne osób prawnych w kombinacji z deliktami osób fizycznych – przedsiębiorców<sup>64</sup>. Po roku 1989 przed osobami fizycznymi została otwarta droga do prowadzenia działań, które do tego czasu były monopolem państwa. Handel, wytwórczość, wprowadzanie produktów do obrotu, świadczenie usług, eksport i import towarów, hodowla zwierząt, gospodarowanie odpadami, eksploatacja różnych instalacji, postępowanie z określonymi substancjami i inne kwalifikowane rodzaje działalności, które poprzednio niemal wyłącznie prowadziły tzw. organizacje socjalistyczne (zwłaszcza państwowe) dziś wykonują także osoby fizyczne jako przedsiębiorcy na podstawie kodeksu handlowego. Osoby fizyczne prowadzące przedsiębiorstwa muszą przestrzegać tych samych wymagań, jakie kierowane są do osób prawnych. Wykonywanie tych działań często jest związane ze zwiększoną możliwością zagrożenia interesów publicznych oraz praw i interesów jednostek, dlatego ustawy szczególne mogą określać różne warunki prowadzenia takich działań. To wszystko było przyczyną ujednoczenia przesłanek odpowiedzialności osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa. Większość ustaw w ostatnich lat wspólnie reguluje delikty osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa. Jednoczącym znamieniem tych deliktów jest charakter działania, a nie charakter osoby (prawna czy fizyczna), która je wykonuje. Dlatego delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami są niekiedy określane łącznie jako delikty administracyjne przedsiębiorców lub prowadzących kwalifikowane działania<sup>65</sup>.

Nowsze ustawy lub nowelizacje starszych zawierają już niemal bez wyjątku regulację odpowiedzialności za mieszane delikty administracyjne. Obowiązuje

<sup>64</sup> H. Praškova, *Spravni trestani*, op. cit., s. 445.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 446–447.

ponad 200 ustaw regulujących taką odpowiedzialność<sup>66</sup>. Szereg ustaw zawiera rozległe postanowienia sankcyjne, według których niemal każdemu obowiązkowi uregulowanemu w ustawie odpowiada samoistny zestaw znamion deliktu administracyjnego. Niektóre ustawy mają nawet „część sankcyjną” obszerniejszą niż inne części ustawy<sup>67</sup>. Tak kazuistyczna regulacja zespołu znamion ustawowych prowadzi do braku przejrzystości i konieczności częstych nowelizacji<sup>68</sup>.

Powoływana autorka wskazuje na stanowisko czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, że karalność deliktów administracyjnych rządzi się podobnymi zasadami jak odpowiedzialność za przestępstwa. Musi być przeto spełniona także materialna strona deliktu w postaci społecznej szkodliwości, a stan wyższej konieczności jest okolicznością wyłączającą bezprawność czynu wyczerpującego formalne znamiona deliktu<sup>69</sup>.

Jak wyglądają przepisy sankcyjne w Czechach i Słowacji przedstawię na przykładzie ustaw o ochronie przyrody. I tak czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>70</sup> zawiera część ósmą „Odpowiedzialność w zakresie ochrony przyrody”, a w nim § 87 dotyczący wykroczeń (*Přestupky*) złożony z czterech ustępów, spośród których:

- ust. 1 typizuje 12 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 10 000 koron,
- ust. 2 typizuje 9 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 20 000 koron,
- ust. 3 typizuje 15 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 100 000 koron,
- ust. 4 stanowi, że za wykroczenia dotyczące szczególnie chronionych roślin i zwierząt, roślin drzewiastych i drzew pamiętnych (drzewa pamiętne to drzewa okazałe, z którymi związane są wydarzenia historyczne lub choćby legendarne; jest to kategoria inna niż pomniki przyrody; samodzielna forma ochrony) można nałożyć *pokutę* w podwójnej wysokości, jeżeli zostały popełnione w obszarach szczególnie chronionych.

Za te wykroczenia odpowiadają osoby fizyczne tzw. zwykłe, tj. niebędące przedsiębiorcami. Kolejny § 88 określa odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych – przedsiębiorców za delikty administracyjne (*Pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti*), złożony z sześciu ustępów, sposób których:

- ust. 1 typizuje 14 deliktów zagrożonych *pokutą* do 1 000 000 koron,
- ust. 2 typizuje 16 deliktów zagrożonych *pokutą* do 2 000 000 koron,
- ust. 3 nakazuje przy określaniu wysokości *pokuty* brać pod uwagę wagę bezprawnego działania oraz zakres grożącej lub wyrządzonej szkody,

<sup>66</sup> H. Prašková, *Spravní delikty právnických osob a spravní delikty smíšené povahy*, (w:) P. Mates a kolektiv, *Zaklady spravního práva trestního*, s. 157.

<sup>67</sup> Przykładem służy ustawa o inspekcji pracy – zakon č. 251/2005 Sb. o inspekci práce – składająca się z 50 paragrafów, spośród których 30 (§ 10–37, w tym § 20a i § 33a) dotyczą wykroczeń i innych deliktów administracyjnych.

<sup>68</sup> H. Prašková, *Spravní delikty...*, op. cit., s. 158.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 158, przypis 21.

<sup>70</sup> Zakon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.



- ust. 4 określa 3-letnie przedawnienie liczone od dnia bezprawnego działania,
- ust. 5 nakazuje zapłatę w terminie 30 dni od uprawomocnienia się decyzji o nałożeniu *pokuty*,
- ust. 6 stanowi, że nałożenie *pokuty* na osobę prawną nie wpływa na jej odpowiedzialność lub odpowiedzialność jej pracowników według przepisów szczególnych.

Bardziej rozbudowaną regulację zawiera nowsza słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>71</sup>. Poświęcona odpowiedzialność część siódma przewiduje w § 90 możliwość wymierzenia *pokuty* i przypadku rzeczy przedsiębiorcy lub osobie prawnej, przy czym wysokość *pokuty* wynosi:

- według ust. 1 – do 9 958,17 euro<sup>72</sup> za 17 typów deliktów,
- według ust. 2 – do 23 235,74 euro za 10 typów deliktów,
- według ust. 3 – do 33 193,91 euro za 19 typów deliktów.

Ostatni ust. 4 pozwala na wymierzenie *pokuty* do podwójnej wysokości maksymalnego wymiaru, jeżeli sprawca dopuścił się deliktu przed upływem 2 lat od poprzedniego ukarania za podobny delikt.

Według § 91 ust. 1, przy wyznaczaniu wysokości *pokuty* uwzględnia się wagę deliktu, zwłaszcza sposób jego popełnienia i jego następstwa, w tym powstałą szkodę, rozmiar i stopień grożącej szkody lub zagrożonej wartości społecznej oraz okoliczności popełnienia deliktu. Dwuletni termin przedawnienia został określony w § 91 ust. 8. Pozostałe ustępy dotyczą mechanizmów karania i związanych z tym instytucji, które pominię.

Następny § 92 przewiduje odpowiedzialność za 49 typów wykroczeń z gradacją *pokuty* w zależności od rodzaju naruszenia do 331,93 euro, 3 319,39 euro, 6 638,78 euro i 9 958,17 euro z możliwością orzeczenia przypadku rzeczy samodzielnie lub razem z *pokutą*.

Obie ustawy charakteryzuje niezwykła kazuistyka. W istocie typów wykroczeń i deliktów administracyjnych jest znacznie więcej niż wynikałoby z prostego podsumowania liter<sup>73</sup>, ponieważ w niektórych literach obejmujących jeden typ mieści się naruszenie kilku przepisów ustawy. Praktycznie naruszenie każdego zakazu jest sankcjonowane albo jako wykroczenie, jeżeli sprawcą jest „zwykła” osoba fizyczna, albo jako inny delikt administracyjny, jeżeli sprawcą jest osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą. Oba rodzaje czynów zabronionych pod groźbą kary w większości pokrywają się, ale za inne delikty administracyjne przewidziane są kary znacznie surowsze niż za odpowiadające im wykroczenia.

<sup>71</sup> Zakon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

<sup>72</sup> Zaskakujące wyznaczenie wymiaru z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku wynika z mechanicznego przeliczenia koron słowackich na euro.

<sup>73</sup> W ustawach czeskich i słowackich podstawową jednostką podziału na przepisy jest paragraf (a nie, jak w Polsce, artykuł), ten dzieli się na ustępy, te zaś na litery, dlatego we wszelkiego rodzaju wyliczeniach mamy do czynienia z literami (a nie, jak w Polsce, z punktami).

W doktrynie czeskiej i słowackiej analizę znamion „zmieszanych” deliktów administracyjnych prowadzi się według schematu stosowanego przy analizie wykroczeń (a także przestępstw), tj. znamiona przedmiotu ochrony (zamachu), strony przedmiotowej, podmiotu, strony podmiotowej. Tym ostatnim należy poświęcić nieco uwagi. Podczas gdy podmiotową przesłanką odpowiedzialności tak za przestępstwa, jak i za wykroczenia jest wina (przy przestępstwach w zasadzie umyślna, wyjątkowo nieumyślna, jeżeli ustawa tak stanowi, przy wykroczeniach wystarczy nieumyślna, chyba że ustawa wyjątkowo wymaga umyślnej), to odpowiedzialność za „zmieszane” delikty administracyjne jest co do zasady odpowiedzialnością obiektywną, bez względu na winę, co dotyczy zarówno osób prawnych, jak i osób fizycznych – przedsiębiorców. Przyczyną przełamania zasady, że osoba fizyczna może odpowiadać tylko za zachowania zawinione, jest to, że dla tego typu deliktów wyznacznikiem jest charakter działania, a nie pozycja osoby, wobec czego warunki ścigania nie mogą być odmienne dla osób prawnych i dla osób fizycznych – przedsiębiorców, muszą być takie same<sup>74</sup>. Ale – i to jest niezwykle charakterystyczną cechą regulacji czeskich – w nowszych ustawach ta odpowiedzialność obiektywna nie jest odpowiedzialnością absolutną, ponieważ te nowe (lub nowelizowane) ustawy zawierają tzw. *liberačné dôvody* formułowane ogólnie w ten sposób, że osoba odpowiedzialna (obojętnie czy osoba prawna, czy osoba fizyczna będą przedsiębiorcą) za delikt administracyjny nie odpowiada, jeżeli udowodni, że dołożyła wszelkich wysiłków, jakich można od niej wymagać, aby zapobiec naruszeniu obowiązku prawnego. Dołożenie niezbędnej troski należy oceniać obiektywnie, subiektywne trudności (np. problemy gospodarcze lub finansowe) nie mogą prowadzić do zwolnienia się od odpowiedzialności<sup>75</sup>.

Przykładem takiej regulacji są przepisy ustawy o szkodzie ekologicznej<sup>76</sup>. Jej § 19 przewiduje odpowiedzialność prowadzącego niebezpieczną działalność za pięć deliktów administracyjnych: niewykonywanie niezbędnych działań zapobiegawczych (lit. a) lub naprawczych (lit. c) z sankcją do 5 000 000 koron oraz nieudzielanie wymaganych informacji (lit. b i d) lub wykonywanie działalności bez zabezpieczenia finansowego (lit. e) z sankcją do 1 000 000 koron. Kolejny § 20 w ust. 1 stanowi, że prowadzący za delikt administracyjny nie odpowiada, jeżeli udowodni, że dołożył wszelkich wysiłków, których można było wymagać (*vynaložil veškere usili, ktore bylo možno požadovat*), aby zapobiegł naruszeniu obowiązku prawnego.

Stan prawny w dziedzinie administracyjnego prawa karnego nie zadowala autorów czeskich i słowackich. Wielokrotnie powoływana Helena Praškova zakończyła jedno z nowszych opracowań wnioskami *de lege ferenda*, z których dwa odnoszące się do deliktów przytoczę:

<sup>74</sup> H. Praškova, *Spravni trestani...*, op. cit., s. 448.

<sup>75</sup> H. Praškova, *Spravni delikty...*, op. cit., s. 163.

<sup>76</sup> Zakon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její opravě a o změně některých zákonů.

- należy konstruować zespoły znamion deliktów administracyjnych nie tak, aby postanowienia sankcyjne ustaw szczególnych zawierały obszernie, kazuistyczne wyliczenia deliktów administracyjnych kopiujące bez reszty obowiązki nakładane przez daną ustawę, ale tak, aby zespoły znamion deliktów administracyjnych wychodziły z pewnego uogólnienia i podziału według ich wagi, należy przy tym rozważać ich stosunek do zespołów znamion przestępstw udzielających ochrony tym samym wartościom, stosunkom i dobrom prawnym, tak aby zespoły znamion deliktów administracyjnych odpowiednio dopełniały ochronę prawnokarną,
- należy wznowić pracę nad przygotowaniem nowej ustawy regulującej odpowiedzialność za delikty administracyjne, która ujednoczyłaby regulacje warunków odpowiedzialności za wykroczenia, inne delikty administracyjne osób fizycznych i za delikty administracyjne osób prawnych, określiła kary wymierzane za nie oraz wprowadziła cechy szczególne administracyjnego postępowania karnego<sup>77</sup>.

Przejdę do krótkiego przedstawienia polskiego stanu prawnego, ilustrując go przykładami z zakresu ochrony środowiska. Mam, rzecz jasna, świadomość, że delikty administracyjne występują w wielu innych dziedzinach, w prawie gospodarczym, finansowym itp., myślę jednak, że akurat prawna ochrona środowiska, dziedzina szczególnie mi bliska, jest dobrym polem badawczym tej problematyki. Być może jest nieco przesady w spostrzeżeniu, że odpowiedzialność administracyjna ma źródła przede wszystkim w szeroko rozumianym prawie ochrony środowiska<sup>78</sup>, ale nie da się zaprzeczyć, że właśnie w tej dziedzinie można zaobserwować interesujące przemiany w podejściu do odpowiedzialności za delikty administracyjne. W dalszych rozważaniach pominę omawiane w części pierwszej delikty „morskie” i „atomowe”; zatrzymam się tylko nad tym, co stanowi trzon prawnej koncepcji ochrony środowiska, a takim trzonem bezspornie są ochrona przez zanieczyszczeniem wód, powietrza i powierzchni ziemi, postępowanie z odpadami, ochrona przed hałasem oraz tradycyjna ochrona przyrody, która współcześnie oznacza przede wszystkim ochronę różnorodności biologicznej i ochronę krajobrazu.

Trwająca w Polsce przez niemal pół wieku (od 1961 r.) ewolucja przepisów o deliktach administracyjnych w ochronie środowiska doprowadziła do ukształtowania się dwóch zasadniczych modeli:

- 1) model kar bezwzględnie oznaczonych w dwojaki sposób:
  - a) kwotowo, z czym spotykamy się w art. 79b i 79c znowelizowanej ustawy o odpadach<sup>79</sup>, na których podstawie wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wymierzają kary pieniężne w wysokości 5 000 zł, 10 000 zł lub 20 000 zł za określone naruszenia przepisów o odpadach;

<sup>77</sup> H. Praškova, *Aktualni problémy vztahu soudního a správního trestání*, (w:) P. Šturma, M. Tomašek et. al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*, Praha 2009, s. 397.

<sup>78</sup> A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” LX, Wrocław 2004, s. 223.

<sup>79</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

dodam, co jest istotne, że niemal wszystkie te czyny przez nowelizacją z 2010 r. były wykroczeniami z art. 70 i 76 ustawy o odpadach; w 2010 r. ustawodawca uchylił te dwa artykuły przekształcając wykroczenia w delikty administracyjne,

b) systemem współczynników, który obejmuje:

- przewidziane w art. 298 Prawa ochrony środowiska<sup>80</sup>, wymierzone przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kary pieniężne za przekroczenia dopuszczalnych zanieczyszczeń wód i powietrza, nadmierny pobór wód, bezprawne składowanie lub magazynowanie odpadów, przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu,
- przewidziane w art. 88 ustawy o ochronie przyrody<sup>81</sup>, wymierzone przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast kary pieniężne za wskazane przypadki niszczenia terenów zieleni, drzew lub krzewów oraz za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia;

w systemie współczynników określenie wysokości kary następuje przez wykonanie kilku prostych operacji arytmetycznych polegających na przemnożeniu rozmiaru naruszenia przez tabelarycznie określone stawki i ewentualnie inne współczynniki, przy czym organ wymierzający karę nie ma żadnej możliwości modyfikowania jej wysokości,

2) model kar względnie oznaczonych granicami minimalnymi i maksymalnymi, wymierzanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska na podstawie następujących przepisów:

- a) art. 80 ustawy o sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>82</sup> w wysokości od 5 000 zł do 5 000 000 zł,
- b) art. 97–102 ustawy o bateriach i akumulatorach<sup>83</sup> w wysokości od 1000 zł do 100 000 zł,
- c) art. 53a ustawy o recyklingu pojazdów<sup>84</sup> w wysokości od 10 000 zł do 300 000 zł.

W odniesieniu do tych trzech ustaw wprowadzono swoiste dyrektywy wymiaru kary nakazujące uwzględnić:

- ad a) – stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w szczególności masę sprzętu, którą wprowadzający sprzęt wprowadził do obrotu (art. 80 ust. 11),
- ad b) – stopień szkodliwości czynu, zakres naruszania oraz dotychczasową działalność podmiotu (art. 103 ust. 2),

<sup>80</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

<sup>81</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

<sup>82</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.).

<sup>83</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666 ze zm.).

<sup>84</sup> Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202 ze zm.).

– ad c) – stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach (art. 53a ust. 4).

Mamy także jedną ustawę łączącą oba wskazane modele. Jest nią ustawa o czystości i porządku w gminach<sup>85</sup>. Nowy rozdział 4d „Kary pieniężne” przewiduje delikty administracyjne polegające na naruszeniu różnych przepisów ustawy, popełniane przez:

- przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 9x),
- gminne jednostki organizacyjne (art. 9y),
- gminy (art. 9z),
- prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 9za)<sup>86</sup>.

Kary pieniężne za delikty przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nakłada wójt, burmistrz lub prezydent miasta, kary pieniężne za delikty innych podmiotów nakłada wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Ustawodawca, ustalając wysokość groźących kar pieniężnych, zróżnicował:

- 1) kary bezwzględnie określone:
  - a) kwotowo (art. 9x ust. 1 pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 1, art. 9za pkt 2 i 3),
  - b) przy zastosowaniu odpowiednich przeliczników (art. 9x ust. 1 pkt 5 i ust. 2, art. 9y ust. 1 pkt 5 i ust. 2, art. 9z ust. 1 i 2, art. 9za pkt 1),
- 2) kary względnie określone w wysokości:
  - a) od 10 000 zł do 50 000 zł (art. 9x ust. 1 pkt 2, art. 9y ust. 1 pkt 2, art. 9z ust. 4),
  - b) od 500 zł do 2000 zł (art. 9x ust. 1 pkt 3, art. 9y ust. 1 pkt 3),
  - c) od 500 zł do 5000 zł (art. 9x ust. 1 pkt 4, art. 9y ust. 1 pkt 4).

Odnoszący się do wszystkich kar względnie określonych art. 9zc nakazuje organom karzącym przy ustalaniu wysokości kar brać pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

Spoglądając na cztery przepisy: art. 80 ust. 11 ustawy o sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, art. 103 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 53a ust. 4 ustawy o recyklingu pojazdów i art. 9zc ustawy o czystości i porządku zauważamy, że w każdym z nich ustawodawca zobowiązuje organ wymierzający (nakładający) karę pieniężną do uwzględnienia m.in. stopnia szkodliwości czynu, to zaś oznacza, że zdaniem ustawodawcy czyny zabronione pod groźbą kary pieniężnej są szkodliwe, a ta szkodliwość jest stopniowalna. Jaka szkodliwość? – chciałoby się

<sup>85</sup> Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ostatnio gruntownie znowelizowana ustawą z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897), nowy tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 391.

<sup>86</sup> Te podwójne oznaczenia literowe wynikają stąd, że przy nowelizacji z 2011 r., czterokrotnie dłuższej od samej ustawy, „zabrakło alfabetu”.

zapytać. Łatwo odpowiedzieć – „szkodliwość społeczna”, no bo jaka inna? Jeśli zważyć, że nie wolno utożsamiać szkodliwości społecznej z samym naruszeniem przepisów, to wniosek wydaje się prosty: delikt administracyjny charakteryzuje się zarówno elementem formalnym (naruszenie przepisów, czyli bezprawność), jak i elementem materialnym (szkodliwość społeczna). Wobec tego jedyna różnica między przestępstwem i wykroczeniem z jednej strony a deliktem administracyjnym z drugiej polega na tym, że odpowiedzialność za delikt administracyjny nie jest uzależniona od przesłanki podmiotowej, a mówiąc prościej – winy.

Ten obraz komplikuje się w świetle jeszcze jednej ustawy, którą nieprzypadkowo pozostawiłem do odrębnego omówienia, a to ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>87</sup>. W rozdziale 9 „Kary pieniężne” zostały stypizowane delikty administracyjne polegające na naruszeniu różnych przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, zagrożone karami pieniężnymi wymierzalnymi przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, popełniane przez:

- odbiorcę odpadów – art. 32 ust. 1 (od 50 000 do 300 000 zł), art. 32 ust. 4 (od 25 000 do 150 000 zł) oraz art. 33 ust. 1 (od 30 000 do 150 000 zł),
- wysyłającego odpady – art. 32 ust. 2 i 3 (od 50 000 do 300 000 zł) oraz art. 33 ust. 2 (od 30 000 do 150 000 zł),
- transportującego odpady – art. 33 ust. 3 (od 20 000 do 60 000 zł).

Podobnie jak w poprzednio wskazanych czterech ustawach, tak też art. 34 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nakazuje uwzględnianie przy ustalaniu wysokości kar:

- ilości, rodzaju i charakteru odpadów, w tym możliwości zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady (odpowiednik „szkodliwości” czynu, aczkolwiek jeszcze tak nienazwany),
- okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia unijnego w sprawie przemieszczania odpadów (odpowiednik „recydywy”).

Swoistość tej ustawy polega wszakże na tym, że opis strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1, 2 i 3 został przez ustawodawcę poprzedzony wyrazami, że ich sprawca czyni to „choćby nieumyślnie”, podczas gdy opis strony przedmiotowej najpoważniejszych deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 tymi wyrazami poprzedzony nie został. Oczywiście jest, że podczas gdy delikty z art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1, 2 i 3 mogą być popełnione umyślnie lub nieumyślnie, ale nie ma odpowiedzialności, jeżeli sprawcy nie udowodni się co najmniej nieumyślności, to w odniesieniu do deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 możliwe są dwa przeciwstawne stanowiska:

- mogą być one popełnione tylko umyślnie; tak oceni karnista mając na uwadze regułę art. 8 k.k.<sup>88</sup>,

<sup>87</sup> Ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. Nr 124, poz. 859 ze zm.).

<sup>88</sup> Takiego poglądu konsekwentnie bronię; zob. W. Radecki, *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 179, ale może to wynika z mojego „skrzywienia karnistycznego”.



– mogą być one popełnione bez wykazania jakiegokolwiek znamienia strony podmiotowej; tak oceni administratywista mając na uwadze zasadę, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny.

Nasuwa się pytanie, czy ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów jest jednorazowym, być może nawet przypadkowym odchyleniem od zasady, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter czysto obiektywny, czy też mamy tu do czynienia z jakimś zwiastunem nieco innego podejścia do deliktów administracyjnych. Doszukiwanie się elementów podmiotowych, a naprawdę winy sprawców deliktów administracyjnych przewidzianych w ustawach, które na te elementy nie wskazują wprost, mogłoby nastąpić przez sięgnięcie do Konstytucji RP i albo przez rozciągnięcie standardów odpowiedzialności karnej z art. 42 na wszystkie kategorie czynów zabronionych pod groźbą kary, albo przez zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2. W bogatym, ale niejednorodnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć argumenty przemawiające za uwzględnieniem elementów podmiotowych. Takie najwyraźniejsze orzeczenie zostało wydane jeszcze przed Konstytucją RP z 1997 r., kiedy TK na tle „opłaty manipulacyjnej dodatkowej” przewidzianej w ówczesnym prawie celnym, a ocenionej przez TK jako sankcja administracyjna z elementem represyjnym, wyraził pogląd, że dla wymierzenia kary administracyjnej musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności<sup>89</sup>. W znanym wyroku, w którym TK oceniał konstytucyjność niektórych przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych<sup>90</sup>, czytamy, że z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że nie powinna być ona nakładana na podmiot, które nie mogły uniknąć popełnienia ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego<sup>91</sup>. Inna rzecz, że w nowszym orzecznictwie TK odcina się od wiązania odpowiedzialności administracyjnej ze standardami art. 42 Konstytucji RP<sup>92</sup>, ale trudno uznać tę kwestię za ostatecznie rozstrzygniętą, zwłaszcza że stanowisko doktryny i judykatury dalekie jest od jednolitości<sup>93</sup>. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogłaby być przedmiotem osobnego i bardzo obszernego opracowania, dlatego jestem zmuszony na tym poprzestać.

<sup>89</sup> Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r. – U. 7/93, OTK 1994, część I, poz. 5.

<sup>90</sup> Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.).

<sup>91</sup> Wyrok TK z 3 listopada 2004 r. – K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 103.

<sup>92</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2009 r. – K 13/08, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 105.

<sup>93</sup> Zob. m.in. A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 657 i n.

#### 4. Uwagi końcowe

Spojrzenie przez pryzmat systemów prawnych trzech państw na kategoryzację czynów zabronionych pod groźbą kary pozwala na kilka interesujących spostrzeżeń. Zaczę od przestępstw, gdyż w odniesieniu do nich sytuacja wydaje się najbardziej klarowna. Zasadnicza różnica między prawem czeskim i słowackim z jednej strony a prawem polskim z drugiej polega na tym, że w Czechach i Słowacji tylko kodeksy karne mogą typizować przestępstwa, podczas gdy w Polsce tzw. pozakodeksowe prawo karne jest mocno rozwinięte, a nawet powiedziałbym „rozdęte”. Czy są argumenty, które przemawiałyby za przynajmniej przedyskutowaniem koncepcji całościowej kodyfikacji karnej w Polsce? Myślę, że tak, a prawo karne czeskie i słowackie może tu być jakimś punktem odniesienia. Zauważmy, że kodeksy tych państw, mimo że przedstawiają regulacje całościowe, wcale nie są nadmiernie obszerne; i tak słowacki kodeks karny liczył w wersji pierwotnej 440 paragrafów, czeski kodeks karny 421 paragrafów. Nie jest to wcale aż tak dużo więcej w porównaniu z 363 artykułami polskiego kodeksu karnego.

Argumenty przemawiające za pełną kodyfikacją prawa karnego przedstawiłem wraz z Markiem Bojarskim jeszcze w okresie przygotowywania obowiązującego kodeksu<sup>94</sup>. Może warto do tego pomysłu wrócić, mając na uwadze także doświadczenia czeskie i słowackie, zwłaszcza że doktryna tych państw nie sygnalizowała i nie sygnalizuje żadnych trudności, jakie byłyby związane z koncepcją całościową. Nieco przejaskrawiony wydaje mi się kontrargument, że kodyfikacja całościowa napotyka na barierę stosowania przepisów blankietowych odsyłających do regulacji konkretnej ustawy, w której znajduje się przepis karny<sup>95</sup>. Także obowiązujący kodeks karny nie jest wolny od przepisów blankietowych, czego zapewne najwyraźniejszym przykładem jest art. 183 k.k. penalizujący naruszenia przepisów o postępowaniu z odpadami, a przecież sensowności i celowości włączenia rozdziału o przestępstwa przeciwko środowisku do kodeksu nikt nie kwestionował i nie kwestionuje.

Przechodząc do wykroczeń i innych deliktów administracyjnych, można zauważyć, że mimo fundamentalnych różnic między prawem czeskim i słowackim z jednej strony (wykroczenia i inne delikty administracyjne to prawo administracyjne) a prawem polskim z drugiej (wykroczenia to prawo karne, dopiero inne delikty administracyjne to prawo administracyjne), powstała sytuacja wykazuje cechy pewnego paradoksu. Otóż w Czechach i Słowacji nastąpiła częściowa kodyfikacja prawa wykroczeń, ale czyn jest wykroczeniem dopiero „w ostatniej kolejności”, jeżeli nie jest ani przestępstwem, ani innym deliktem administracyjnym. Jeszcze wyraźniej widać paradoksalność sytuacji na tle polskiego kodeksu

<sup>94</sup> M. Bojarski, W. Radecki, *O pełną kodyfikację prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5.

<sup>95</sup> L. Wilk, *Uwagi o tzw. pozakodeksowym prawie karnym (w świetle idei zupełnej kodyfikacji karnej)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 7–8, s. 63.

wykroczeń, który jest aktem prawnym bardzo starannie w 1971 r. przygotowanym, ale dziś wyraźnie „spychanym” na drugi plan. Nowe ustawy częściej operują deliktami administracyjnymi niż wykroczeniami, niektóre dawne wykroczenia są zastępowane deliktami administracyjnymi, a nieliczne wyraźne normy kolizyjne dają pierwszeństwo odpowiedzialności za delikty administracyjne przed odpowiedzialnością za wykroczenia<sup>96</sup>, choć wydawałoby się, że powinno być odwrotnie. Źródłem niezwykłego rozrostu regulacji dotyczących deliktów administracyjnych doktryna trzech badanych państw dopatruje się w niewydolności prawa wykroczeń wynikającej nie tylko z dość łagodnych (przynajmniej w pierwotnych założeniach) sankcji, lecz przede wszystkim w braku odpowiedzialności osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych za wykroczenia.

Sytuację określiłem mianem paradoksalnej dlatego, że zarówno ustawy o wykroczeniach w Czechach i Słowacji, jak i kodeks wykroczeń w Polsce mają swoje części ogólne, a w nich regulację zasad odpowiedzialności, okoliczności wyłączających odpowiedzialność, przedawnienia itp. Żadnego tego typu aktu ogólnego w odniesieniu do deliktów administracyjnych nie ma. Niektóre zagadnienia należące do, nazwijmy to tak, „części ogólnej odpowiedzialności za delikty administracyjne” są regulowane w ustawach przewidujących taką odpowiedzialność, ale nie wszystkie i nie zawsze. W pełni uzasadniony okazuje się przeto wysunięty w doktrynie czeskiej postulat przygotowania specjalnej ustawy o odpowiedzialności za delikty administracyjne, która objęłaby zagadnienia podstaw odpowiedzialności i procedurę. Być może z jeszcze większym uzasadnieniem należałoby postulować podjęcie prac nad taką ustawą w Polsce. Kodyfikacja całościowa deliktów administracyjnych jest niecelowa i chyba niemożliwa, ale w Polsce bardzo pożyteczna okazałaby się taka ustawa ograniczona do części ogólnej i procesowej, która byłaby swego rodzaju „klamrą” spinającą regulacje występujące w odrębnych ustawach. Do tak pomyślanej ustawy ogólnej należałoby zwłaszcza włączyć wyraźne wskazanie, że wprawdzie odpowiedzialność administracyjna (ponoszona przez podmioty inne niż osoby fizyczne, a przez osoby fizyczne tylko wtedy, gdy są przedsiębiorcami) ma charakter obiektywny, ale – i tu warto byłoby pójść za wzorem z nowszych ustaw czeskich – podmiot ponoszący odpowiedzialność może się od niej zwolnić wykazując, że uczynił wszystko, czego można było wymagać, aby zapobiec naruszeniu prawa. W ustawie ogólnej powinny się znaleźć bardzo potrzebne przepisy zwalniające od odpowiedzialności w sytuacjach stanu wyższej konieczności, wreszcie przepisy o przedawnieniu.

Co się tyczy przepisów materialnych szczególnych o deliktach administracyjnych, to – moim zdaniem – należałoby zrezygnować z sankcji bezwzględnie

---

<sup>96</sup> Przykładem służy art. 92a ust. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.), nakazujący stosować wobec osób fizycznych wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej w razie zbiegu znamion wykroczenia i deliktu.

określonych (nie ma takich ani w prawie czeskim, ani w prawie słowackim) i operować wyłącznie sankcjami względnie określonymi, w odniesieniu do kar pieniężnych w granicach „od ...do”.

Jeśli zaś chodzi o część procesową, to wymaga poważnego zastanowienia włączenie do orzekania sądów, ale nie administracyjnych, lecz powszechnych. Sytuacja w Polsce także z tego punktu widzenia jest paradoksalna, jeśli za wykroczenia, także te zagrożone jedynie grzywną do 5000 zł, odpowiada się tylko przed sądami respektującymi zasadę domniemania niewinności, podczas gdy za zagrożone nieporównanie bardziej dotkliwymi sankcjami delikty administracyjne (także te, które jeszcze kilka lat temu były wykroczeniami) odpowiada się bez względu na winę, przed organami administracji pod kontrolą sądów administracyjnych, które badają jedynie zgodność decyzji z prawem. Tymczasem wydawałoby się, że jeżeli ustawodawca zwiększa represyjność (przejsie od wykroczeń do deliktów administracyjnych zwiększa represyjność), to powinien zwiększać gwarancje procesowe, a nie zmniejszać je.

Taka ustawa o odpowiedzialności za delikty administracyjne, łącząca problemy zasad odpowiedzialności z regulacjami procesowymi, musiałaby być bardzo starannie przygotowana, a rozwiązania czeskie i słowackie oraz dyskusje, jakie się nad nimi toczą w doktrynie tych państw, mogłyby być cenną inspiracją.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania są podziały czynów zabronionych pod groźbą kary na: przestępstwa (zbrodnie i występki) według kodeksów karnych: polskiego z 1997 r., czeskiego z 2009 r. i słowackiego z 2005 r., wykroczenia według polskiego kodeksu wykroczeń z 1971 r. oraz ustaw o wykroczeniach czeskiej i słowackiej z 1990 r., wraz z ustawami odrębnymi typizującymi wykroczenia, delikty administracyjne typizowane w znacznej i stale wzrastającej liczbie ustaw polskich, czeskich i słowackich.

Autor, kierując się inspiracją zaczerpniętą z rozwiązań normatywnych czeskich i słowackich oraz poglądami wyrażanymi w doktrynie tych państw, postuluje przygotowanie w Polsce ustawy o odpowiedzialności za delikty administracyjne, która zawierałaby rozwiązania należące do części ogólnej (zasady odpowiedzialności, zasady wymiaru kary, przedawnienie itp.) oraz regulacje procesowe, które powinny uwzględniać włączenie sądów, ale powszechnych, a nie tylko administracyjnych w orzekanie o odpowiedzialności za delikty.

## **SUMMARY**

The subject matter of the article is the division of acts prohibited under penalty into crimes (felonies and misdemeanors) in accordance with Criminal Codes of Poland of 1997, of the Czech Republic of 2009 and of Slovakia of 2005, offences in accordance with the Polish Code of Offences of 1971 and the Codes of Offences of the Czech Republic and Slovakia of 1990 with separate Acts on Types of Offences, and administrative torts that are characterized in a considerable and continually increasing number of Polish, Czech and Slovak legal acts.

The author, inspired by the Czech and Slovak normative solutions and the opinions expressed in those countries' doctrines, demands development of an act on liability for administrative torts that would include general solutions (liability rules, administration of penalty, limitation etc.) and proceeding regulations that should take into account engaging common courts of law, and not only administrative ones, in sentencing in tort liability cases.