

Rozdział I. Wprowadzenie do rozważań nad reformą prawa wykroczeń*

§ 1. Uwaga wstępna

Rozważania nad reformą polskiego prawa wykroczeń warto poprzedzić przedstawieniem dzisiejszego stanu tej dziedziny prawa, uwzględniając rozwój historyczny. Celowe może być także sięgnięcie do rozwiązań, jakie w latach 2016–2017 zostały przyjęte w Republice Czeskiej, państwa bliskiego nam geograficznie, historycznie, kulturowo i językowo. Otóż Republika Czeska (podobnie zresztą jak Republika Słowacka) borykała się przez lata z takimi samymi problemami, jak Rzeczpospolita Polska, na styku odpowiedzialności za wykroczenia z odpowiedzialnością za delikty administracyjne, po czym zdecydowała się na rozwiązanie łączące odpowiedzialność za wykroczenia z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne pod wspólną nazwą odpowiedzialności za wykroczenia, ale z pozostawieniem różnic w odniesieniu do podmiotowych przesłanek odpowiedzialności. Jest to rozwiązanie tak interesujące i inspirujące, że wymaga chociażby krótkiej prezentacji. Dla porządku dodam, że Republika Słowacka nie zdecydowała się na podobną reformę, ale przedstawiciele słowackiej nauki prawa z aprobatą oceniają zmiany, jakie nastąpiły w prawie czeskim.

§ 2. Przemiany polskiego prawa wykroczeń

I. Prawo wykroczeń w II Rzeczypospolitej

O wyodrębnieniu się prawa wykroczeń z dziedziny prawa karnego można mówić w zasadzie dopiero od Wielkiej Rewolucji Francuskiej, ale wówczas ziemie polskie znajdowały się pod zaborami. Dlatego akty prawne obowiązujące wtedy na ziemiach polskich pomiję, rozpoczynając rozważania od XX-wiecznego międzywojnia.

Wraz z odrodzeniem się państwowości polskiej po zakończeniu I wojny światowej przed powołaną w latach 20. XX w. Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego stanęło zadanie ujednoczenia prawa karnego obowiązującego na ziemiach polskich, ustanowionego trzema Kodeksami karnymi państw zaborczych: austriackim z 1852 r., niemieckim z 1871 r. i rosyjskim z 1903 r. Jednym z ważniejszych zagadnień częściowych było pytanie, co zrobić z wykroczeniami.

* Prof. dr hab. *Wojciech Radecki*.

Jesienią 1919 r. została utworzona Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Na zebraniu ogólnym zorganizowanym 11.11.1919 r. postanowiono wyodrębnić dwa wydziały: cywilny i karny. Do wydziału karnego zgłosili akces wybitni prawnicy, teoretycy i praktycy, wśród nich m.in. *Edmund Krzymuski, Juliusz Makarewicz, Wacław Makowski, Henryk Ettinger, Aleksander Mogilnicki, Zygmunt Seyda, Witold Prądzyński, Franciszek Nowodworski*¹. W pracach Komisji, a także w zamierzeniach ówczesnego Ministerstwa Sprawiedliwości i w prywatnych projektach wykrystalizowały się trzy koncepcje kodyfikacji prawa karnego: stworzenie nowego kodeksu karnego, recypowanie na terenie całej Rzeczypospolitej jednego z kodeksów wówczas obowiązujących (praktycznie wchodził w rachubę tylko najnowocześniejszy Kodeks karny rosyjski z 1903 r.) oraz stworzenie kompilacji Kodeksów karnych obowiązujących w trzech byłych zaborach. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie pierwsze: stworzenie własnego oryginalnego kodeksu karnego².

Problem zakresu kodeksu był przedmiotem pierwszego merytorycznego posiedzenia wydziału w styczniu 1920 r. Dyskusja toczyła się wówczas nad kwestionariuszem opracowanym przez *J. Makarewicza*, który nie czynił różnic między przestępstwami i wykroczeniami policyjnymi i uznał, że stanem idealnym byłoby ustalenie wszystkich stanów faktycznych przestępstw bez względu na to, do jakich władz należy lub ma należeć wymiar sankcji karnej. Opowiedział się za równoczesnym wydaniem dwóch aktów kodyfikacyjnych: ustawy karnej powszechnej i ustawy karnej policyjnej. W dyskusji najwyraźniejsze było stanowisko *E. Krzymuskiego*, który opowiadał się za objęciem przez kodeks wszystkich czynów podlegających orzecznictwu sądowemu, a więc także rozrzuconych w wielu ustawach dodatkowych, z jednoczesnym ujęciem wykroczeń karno-policyjnych w drugą ustawę. Jeszcze dalej poszedł *H. Ettinger*, który chciał, aby jedna ustawa karna objęła absolutnie wszystkie czyny zagrożone karą, także wykroczenia³.

Ostatecznie zdecydowano się na odrębne regulacje przestępstw i wykroczeń, co znalazło wyraz w trzech rozporządzeniach (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.7.1932 r.:

- 1) Kodeks karny⁴;
- 2) Prawo o wykroczeniach⁵;
- 3) Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach⁶.

¹ *A. Lityński*, Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego, Katowice 1991, s. 37–38.

² Tamże, s. 43.

³ Tamże, s. 53–54.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.7.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.7.1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.7.1932 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 573 ze zm.).

Przedwojenne Prawo o wykroczeniach w art. 1 definiowało wykroczenie jako czyn zagrożony karami zasadniczymi: aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł (suma na owe czasy olbrzymia) albo jedną z tych kar. Należy jednak zwrócić uwagę na art. 13 Przepisów wprowadzających, który nakazywał stosowanie części ogólnej Prawa o wykroczeniach do przestępstw przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych, choćby za nie groziła kara wyższa lub inna niż określona w art. 1 PoW. Tak więc już w międzywojniu dopuszczano możliwość traktowania w kategorii wykroczeń czynów zagrożonych karami surowszymi niż przewidziane generalnie dla wykroczeń, jeżeli orzecznictwo zostało przekazane organom orzekających w sprawach o wykroczenia. Innymi słowy, za ważniejsze uznano regulacje procesowe, a nie materialnoprawne.

Wprawdzie prawodawca usamodzielniał prawo wykroczeń, ale Prawo o wykroczeniach nie stanowiło kodyfikacji kompletnej, ponieważ jego art. 2 nakazywał stosowanie do wykroczeń kilkunastu przepisów części ogólnej Kodeksu karnego. Poddanie Prawa o wykroczeniach w pewnej części regulacjom Kodeksu karnego, stosunkowo wysokie kary grożące za wykroczenia oraz wspólne przepisy wprowadzające świadczą o tym, że prawodawca potraktował odpowiedzialność za wykroczenia jako trzecią część szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej (obok odpowiedzialności za zbrodnie i odpowiedzialności za występki), aczkolwiek jej stosowanie przekazał organom administracji, ale z istotnym udziałem sądów.

Prawo o wykroczeniach składało się z 65 artykułów podzielonych na:

- 1) część ogólną (art. 1–16);
- 2) część szczególną obejmującą wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu (art. 17–32), bezpieczeństwu (art. 33–48), zdrowiu publicznemu (art. 49–51), poszczególnym osobom (art. 52 i 53), mieniu (art. 54–63);
- 3) przepisy końcowe (art. 64 i 65).

Prawo wykroczeń nie było kodyfikacją pełną. Obok jego części szczególnej zespoły znamion wykroczeń znajdowały się w licznych ustawach, przy czym z mocy art. 12 Przepisów wprowadzających regulacje części ogólnej Prawa o wykroczeniach stosowały się do wykroczeń przewidzianych w tych innych ustawach.

Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia należało do powiatowych organów administracji ogólnej, które stosowały regulacje rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym⁷. Ukaraniem służyło żądanie rozpoznania sprawy przez sąd.

Zauważyć należy, że już w okresie międzywojennym zarysowały się odrębności w traktowaniu wykroczeń z dziedziny prawa pracy. Początek dał dekret z 1919 r. o inspekcji pracy⁸. Dekret przyjął dwutorowy model orzekania. W sprawach poważniejszych wykroczeń, stypizowanych w obowiązującej wówczas ustawie o pracy w przemyśle, inspektorzy pracy wnosili oskarżenie do sądu. W sprawach o drobniejsze wykroczenia inspektorzy sami wydawali postanowienia karne. Kiedy w 1927 r. została

⁷ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

⁸ Dekret tymczasowy z 3.1.1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz.P.P.P. Nr 5, poz. 90).

powołana nowa inspekcja pracy⁹, został w istocie utrzymany wprowadzony wcześniej model orzecznictwa inspektorsko-sądowego: za poważniejsze wykroczenia orzekał sąd z oskarżenia inspektora pracy, za pozostałe – sam inspektor pracy.

II. Prawo wykroczeń w Polsce Ludowej do kodyfikacji lat 1969–1971

Stan prawny stworzony w latach 1928–1932 utrzymał się przez okres międzywojenny i pierwsze lata powojenne. Zasadnicze zmiany nastąpiły wraz z wejściem w życie ustawy z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁰, która wprowadziła instytucję kolegiów orzekających (nazwanych z czasem kolegiami karno-administracyjnymi) usytuowanych przy organach administracji, ale orzekających w składach społecznych. Przedwojenne przepisy o wykroczeniach obowiązywały nadal, ale kolegia nie mogły orzekać kary aresztu (zamiast niej pojawiła się wzorowana na prawie radzieckim kara pracy poprawczej). Gdyby zachodziła konieczność wymierzenia kary aresztu, sprawę przekazywano sądowi. Po kilku latach przywrócono możliwość orzekania aresztu także przez kolegia. System kolegiów był dwuinstancyjny: kolegia pierwszej instancji przy organach wykonawczych rad narodowych stopnia podstawowego, kolegia drugiej instancji przy organach wykonawczych rad narodowych stopnia wojewódzkiego. W związku z dwiema instancjami kolegiów uchylono możliwość żądania przez ukaranego rozpoznania jego sprawy przez sąd.

Wprowadzony u progu lat 50. model utrzymał się przez kolejne kilkanaście lat. Odpowiedzialność za wykroczenia była wtedy nazywana odpowiedzialnością karno-administracyjną, a prawo o wykroczeniach, nazwane z czasem prawem karno-administracyjnym, zaliczano nie do prawa karnego, lecz raczej do prawa administracyjnego¹¹.

Jeśli chodzi o zaznaczające się już w międzywojniu odrębności dotyczące wykroczeń z dziedziny prawa pracy, to na krótko poddano je orzecznictwu kolegiów powszechnych. Zmiana nastąpiła w 1954 r.¹², kiedy dotychczasową inspekcję pracy przekształcono w techniczną inspekcję pracy opartą na zasadzie branżowej. Przyjęto zasadę wyłączności orzecznictwa technicznych inspektorów pracy w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa pracy. Od orzeczenia inspektora (a mógł on orzekać tylko karę grzywny od 50 do 1000 zł) przysługiwało odwołanie do zarządu głównego właściwego związku zawodowego. To rozwiązanie spotkało się z krytyką ze względu na sprowadzenie odpowiedzialności karno-administracyjnej za naruszenie zasad ochrony pracy do formy kadłubowej, rażąco sprzecznej ze społeczną wagą tych wykroczeń oraz oderwanie tego zakresu odpowiedzialności od ogólnego systemu prawa i postępowania karno-administracyjnego¹³.

⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14.7.1927 r. o inspekcji pracy (Dz.U. Nr 67, poz. 590).

¹⁰ T.p. Dz.U. Nr 66, poz. 454 ze zm., t.j. Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

¹¹ R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 41–42.

¹² Dekret z 10.11.1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (t.p. Dz.U. Nr 52, poz. 260, t.j. Dz.U. z 1968 r. Nr 8, poz. 47 ze zm.).

¹³ W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 219.

Reforma prawa materialnego i procesowego w odniesieniu do wykroczeń z zakresu prawa pracy nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy¹⁴, która znowelizowała dekret z 1954 r. Wszystkie wykroczenia z zakresu prawa pracy zostały zagrożone grzywną od 100 do 4500 zł lub aresztem do 3 miesięcy, a orzecznictwo w tych sprawach powierzono specjalnym kolegiom orzekającym przy wojewódzkich komisjach związków zawodowych i kolegium odwoławczemu przy Centralnej Radzie Związków Zawodowych. Wprowadzony wówczas model polegał na tym, że inspektor pracy mógł wymierzyć grzywnę do 1500 zł, a jeżeli uznał, że uzasadniona byłaby wyższa – składał wniosek o ukaranie do kolegium orzekającego. Gdyby kolegium uznało, że trzeba orzec areszt – przekazywało sprawę właściwemu sądowi powiatowemu. W konsekwencji system orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa pracy został wyłączony z systemu kolegiów powszechnych.

Zasadniczą zmianę do systemu polskiego prawa wykroczeń wprowadziła ustawa z 1966 r. przekazująca kolegiom karno-administracyjnym orzekanie o drobne przestępstwa potraktowane jako wykroczenia¹⁵. Ustanowiono wówczas kategorię tzw. czynów karalnych „przepełowionych” będących przestępstwami lub wykroczeniami w zależności od znamienia liczbowego określającego wartość przedmiotu lub wysokość szkody. Tytułem przykładów:

- 1) kradzież lub przywłaszczenie mienia: przestępstwo – jeżeli wartość przekraczała 300 zł, wykroczenie – jeżeli nie przekraczała;
- 2) zniszczenie lub uszkodzenie mienia: przestępstwo – jeżeli szkoda przekraczała 300 zł, wykroczenie – jeżeli nie przekraczała.

Konstrukcja czynów karalnych „przepełowionych” utrzymała się do 2018 r., aczkolwiek w 2013 r. kwota graniczna dzieląca przestępstwa przeciwko mieniu od odpowiadających im wykroczeń została wyznaczona na poziomie 1/4 normatywnie corocznie ustalanego minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę, co w 2013 r. dało kwotę 400 zł, w 2014 r. – 420 zł, w 2015 r. – 437,50 zł, w 2016 r. – 462,50 zł, w 2017 r. – 500 zł, w 2018 r. – 525 zł. W 2018 r. nastąpił powrót do poprzedniej koncepcji, zrezygnowano z 1/4 minimalnego wynagrodzenia i kwotę „graniczną” dzielącą przestępstwa przeciwko mieniu od odpowiadających im wykroczeń ujęto jako kwotę sztywną 500 zł¹⁶.

Te podziały były niegdyś nieco bardziej skomplikowane, gdyż wchodziła w rachubę jeszcze uprzednia karalność wyłączająca ocenę czynu jako wykroczenie bądź inne okoliczności taką ocenę wyłączające, a ponadto do wykroczeń przeszły także niektóre inne drobne czyny traktowane przed zmianą jako przestępstwa.

¹⁴ Ustawa z 30.3.1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 13, poz. 91).

¹⁵ Ustawa z 17.6.1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149).

¹⁶ Ustawa z 4.10.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2077).

III. Kodyfikacja lat 1969–1971

Ten stan prawny został, co do zasady, utrzymany w kodyfikacji lat 1969–1971, kiedy ukazały się kolejno:

- 1) w dziedzinie prawa karnego dwie ustawy z 19.4.1969 r.:
 - a) Kodeks karny¹⁷,
 - b) Kodeks postępowania karnego¹⁸;
- 2) w dziedzinie prawa wykroczeń trzy ustawy z 20.5.1971 r.:
 - a) Kodeks wykroczeń¹⁹,
 - b) Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁰,
 - c) ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń²¹.

Te trzy ustawy weszły w życie 1.1.1972 r. Porzucono wówczas nazwy „prawo karno-administracyjne” i „odpowiedzialność karno-administracyjna”, które stały się nieadekwatne do nowego kształtu prawa wykroczeń. Prawo to zaczęto traktować jako wyodrębnioną gałąź prawa wykazującą rozliczne związki tak z prawem karnym, jak i z prawem administracyjnym²², bądź jako wyodrębnioną dziedzinę prawa karnego²³. W każdym razie po wejściu w życie Kodeksu wykroczeń przewagę zyskał pogląd, że między przestępstwami a wykroczeniami nie ma różnic, które uzasadniałyby tezę o ich jakościowej odmienności. Są to czyny jakościowo tożsame, różniące się jedynie stopniem wspólnej im cechy społecznej niebezpieczeństwa (dziś społecznej szkodliwości) większej przy przestępstwach, mniejszej przy wykroczeniach²⁴. Dziś raczej nie ma wątpliwości, że odpowiedzialność za wykroczenia jest odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych²⁵. Co najwyżej można utrzymywać, że kategoria odpowiedzialności karnej może być teoretycznie ujmowana dwojako:

- 1) *sensu stricto* jako wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwa (zbrodnie i występki);
- 2) *sensu largo* jako odpowiedzialność za przestępstwa (zbrodnie i występki) plus odpowiedzialność za wykroczenia.

Kodyfikacja wykroczeń 1971 r. była już kodyfikacją w pełni samodzielnią w tym sensie, że ani Kodeks wykroczeń nie odwoływał się do Kodeksu karnego, ani Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie odwoływał się do Kodeksu postępowania

¹⁷ Ustawa z 19.4.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z 19.4.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z 20.5.1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.p. Dz.U. Nr 12, poz. 114, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.).

²⁰ Ustawa z 20.5.1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.).

²¹ Ustawa z 20.5.1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 118 ze zm.).

²² A. Marek, Polskie prawo wykroczeń, Warszawa 1981, s. 13.

²³ Z. Gostyński, Prawo o wykroczeniach, Katowice 1982, s. 13.

²⁴ J. Skupiński, Model polskiego prawa o wykroczeniach, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 20.

²⁵ A. Marek, w: A. Marek (red.), System Prawa Karnego, t. 1, Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010, s. 46.

karnego. Od strony proceduralnej była to kodyfikacja niemal kompletna, od strony materialnej już nie, ponieważ obok Kodeksu wykroczeń obowiązywało kilkadziesiąt ustaw zawierających zespoły znamion wykroczeń, do których należało stosować przepisy części ogólnej Kodeksu.

Kodeks wykroczeń w art. 1 w brzmieniu pierwotnym zdefiniował wykroczenie jako czyn społecznie niebezpieczny, zagrożony przez ustawę karą zasadniczą aresztu do 3 miesięcy, ograniczenia wolności do 3 miesięcy, grzywny do 5000 zł lub nagany. Kodeks wykroczeń składał się pierwotnie ze 157 artykułów: w części ogólnej art. 1–48, w szczególnej art. 49–157.

W odniesieniu do procedury Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń przyjęła model dwuinstancyjnych kolegiów (orzekających w składach społecznych, tj. niezawodowych) usytuowanych w I instancji przy terenowych organach administracji państwowej stopnia podstawowego, w II instancji przy terenowych organach administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, z niewielkim udziałem sądów powszechnych. Jeżeli kolegium I instancji wymierzyło karę grzywny lub nagany, środkiem prawnym było odwołanie do kolegium II instancji, jeżeli zaś kolegium I instancji wymierzyło karę aresztu lub ograniczenia wolności, w miejsce odwołania wchodziło żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć kolegiów zostało powierzone specjalnym organom pod nazwą komisji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, usytuowanych przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych, potem przy wojewodach. Nadzór nad kolegiami należał do ministra spraw wewnętrznych. Specjalnym trybem postępowania było postępowanie mandatowe, powierzone przede wszystkim ówczesnej Milicji Obywatelskiej i niektórym organom administracji.

Podkreślić jednak należy, że system orzecznictwa nie został w pełni ujednoczony. Zgodnie z art. 2 ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, zmienionym ustawą z 1975 r. o nowym podziale administracyjnym²⁶, kolegia powoływało się przy:

- 1) naczelnikach gmin (miast i gmin), prezydentach lub naczelnikach miast oraz naczelnikach dzielnic;
- 2) urzędach morskich;
- 3) okręgowych oraz równorzędnych urzędach górniczych;
- 4) wojewodach oraz przy prezydentach miast będących organami administracji stopnia wojewódzkiego;
- 5) izbach morskich;
- 6) Wyższym Urzędzie Górniczym.

Kolegia wymienione w pkt 1–3 były kolegiami I instancji, a kolegia wymienione w pkt 4–6 kolegiami II instancji. Wprawdzie zostały powołane odrębne kolegia orzekające usytuowane przy organach administracji morskiej i górniczej, ale wykonano krok w kierunku ujednoczenia zasad orzekania, a to przez dział XIII KPW z 1971 r.

²⁶ Ustawa z 28.5.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91 ze zm.).

„Kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji morskiej i górniczej”, którego zasadnicza idea polegała na tym, że do orzekania w sprawach o wykroczenia należące do właściwości tych kolegiów należało stosować przepisy działów I–XII KPW z 1971 r. ze zmianami i uzupełnieniami określonymi w dziale XIII KPW z 1971 r.

Inaczej rzecz się miała z wykroczeniami z zakresu prawa pracy. Kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 r. nie dotknęła systemu kolegiów przy organach związków zawodowych, a zmianą wymagającą odnotowania było podniesienie górnej granicy grzywnien grożącej za wykroczenia z zakresu prawa pracy do 5000 zł z jednoczesnym, co najważniejsze, uchyleniem kary aresztu. W ten sposób zostało wyeliminowane orzecznictwo sądów w tych sprawach, ponieważ za żadne wykroczenie z zakresu prawa pracy kara aresztu nie była już przewidziana.

Zmiany w modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa pracy nastąpiły wraz z wejściem w życie Kodeksu pracy²⁷. Dział trzynasty KP o odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika (w brzmieniu pierwotnym) zebrał w rozdziale I w art. 281–283 wszystkie dotychczas rozproszone po wielu aktach prawnych przepisy materialne o wykroczeniach w tej dziedzinie, a w rozdziale II uregulował postępowanie. Zniesione zostały specjalne kolegia orzekające przy związkach zawodowych, a przyjęty wówczas model był ponownie modelem inspektorsko-kolegialnym, ale z udziałem kolegiów powszechnych, a nie specjalnych. Otóż inspektor pracy mógł orzec grzywnę tylko do 1500 zł, a jeżeli uznał, że grzywna powinna być wyższa, składał wniosek o ukaranie do kolegium I instancji. Od orzeczenia inspektora przysługiwało odwołanie do kolegium I instancji, a jeżeli w I instancji orzekało kolegium, odwołanie przysługiwało do kolegium II instancji. Postępowanie przed kolegiami poddano w całości regułom KPW z 1971 r. Co się zaś tyczy postępowania przed inspektorami pracy, to obowiązywał model „trójczłonowej” regulacji: w pierwszej kolejności nader lakoniczne przepisy proceduralne z KP, w drugiej – akt wykonawczy wydany na podstawie art. 290 § 2 KP²⁸, dopiero w trzeciej, jeżeli przepisy KP i aktu wykonawczego nie zawierały rozwiązań odziemnych, przepisy KPW z 1971 r.

Kolejna zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²⁹. W art. 284 KP skreślono wyrazy, że w sprawach o wykroczenia z art. 281–283 KP orzekają kolegia do spraw wykroczeń, pozostawiając sformułowanie, że orzekają inspektorzy pracy. W ten sposób inspektorzy pracy zostali upoważnieni do orzekania grzywnien w maksymalnej przewidzianej w prawie wykroczeń wysokości. Model odwoławczy został ukształtowany w taki sposób, że od orzeczenia inspektora pracy przysługiwało odwołanie do kolegium do spraw wykroczeń przy terenowym organie administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Praktycznie zatem wyeliminowano całkowicie orzecznictwo kolegiów I instancji w sprawach o wy-

²⁷ Ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy (t.p. Dz.U. Nr 24, poz. 141, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 108).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.9.1974 r. w sprawie postępowania przed inspektorami pracy o wykroczenia przeciwko prawom pracownika (Dz.U. Nr 37, poz. 220 ze zm.).

²⁹ Ustawa z 6.3.1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 6, poz. 23 ze zm.).

kroczenia z zakresu prawa pracy. W doktrynie pojawił się zarzut, że model wprowadzony w 1981 r. był sprzeczny z obowiązującą wówczas Konstytucją³⁰.

IV. Prawo wykroczeń w III Rzeczypospolitej

Ten stan prawny dotrwał z niewielkimi zmianami do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. Stosunkowo szybko zmiany dotknęły rozwiązań proceduralnych prawa wykroczeń. Stało się tak za sprawą ustawy z 1990 r. o zmianie podstawowych karnych ustaw proceduralnych oraz Kodeksu pracy³¹. Kolegia działające dotychczas przy organach administracji stopnia podstawowego zostały usytuowane przy sądach rejonowych, kolegia II instancji zostały zniesione, a środki prawne od orzeczeń kolegiów należało kierować do sądu rejonowego. Bezpośredni nadzór nad działalnością kolegiów powierzono Ministrowi Sprawiedliwości. Zniesiono komisje orzecznictwa do spraw wykroczeń, a uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć powierzono sądom wojewódzkim. W ten sposób kolegia do spraw wykroczeń, orzekające nadal w składach niezawodowych, zostały włączone w system sądownictwa powszechnego.

We wczesnych latach 90. ubiegłego stulecia zlikwidowano odrębne kolegia przy organach administracji morskiej i górniczej. Najpierw ustawą z 1991 r. o obszarach morskich i administracji morskiej³² zniesiono kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji morskiej, ale ich kompetencji nie przejęły kolegia powszechne, ponieważ w latach 1990–1991 nastąpiło przekształcenie „morskiego prawa karnego” złożonego z przestępstw i wykroczeń w prawo deliktów administracyjnych³³. Następnie Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.³⁴ zniósło kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji górniczej. Ich kompetencje przejęły kolegia powszechne.

W 1996 r. nastąpiła fundamentalna zmiana KP, która wprowadziła poważne zmiany w systemie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Zmieniono nie tylko przepisy materialne zawarte w art. 281–283 KP, ale zrezygnowano ze specjalnych przepisów regulujących postępowanie przed inspektorem pracy i poddano to postępowanie niemal w całości przepisom Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r., z niewielkimi jedynie odchyleniami określonymi w samym KP.

³⁰ W. Radecki, W poszukiwaniu modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w sferze stosunków pracy, ZW 1988, Nr 1, s. 53–56.

³¹ Ustawa z 8.6.1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. Nr 43, poz. 251).

³² Ustawa z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.p. Dz.U. Nr 32, poz. 131, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.).

³³ W odniesieniu do tego przekształcenia zob. W. Radecki, w: M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2016, s. 22–25.

³⁴ Ustawa z 4.2.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.p. Dz.U. Nr 27, poz. 96, t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947) już nieobowiązująca.

Kolejne zmiany zapowiedziała uchwalona 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁵, która weszła w życie 17.10.1997 r. Zgodnie z jej art. 237 kolegia miały działać jeszcze przez 4 lata od wejścia w życie Konstytucji RP, po czym orzecznictwo w sprawach o wykroczenia miały przejąć sądy powszechne.

Po uchwaleniu Konstytucji RP zostały wydane 6.6.1997 r. nowe akty kodyfikacyjne prawa karnego: Kodeks karny³⁶ oraz Kodeks postępowania karnego³⁷, które weszły w życie 1.9.1998 r. W sferze prawa wykroczeń konsekwencją kodyfikacji karnej stała się kolejna, przeprowadzona ustawą z 28.8.1998 r., wielka nowelizacja podstawowych ustaw regulujących kwestie odpowiedzialności za wykroczenia³⁸. Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń zostały dostosowane do instytucji części ogólnej Kodeksu karnego. Szczególnie istotne było to, że górna granica kary aresztu grożącej za wykroczenia została obniżona z 3 miesięcy do 30 dni, a górna granica kary ograniczenia wolności z 3 miesięcy do 1 miesiąca, bez zmian natomiast pozostała górna granica kary grzywny w wysokości 5000 zł.

Ustawa ta rozstrzygnęła ostry spór o uprawnienia inspektorów pracy w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika³⁹. Ostatecznie przyjęto, że w tych sprawach orzekają kolegia do spraw wykroczeń, a uprawnienia inspektorów pracy zostały sprowadzone do funkcji oskarżycielskich, aczkolwiek ustawodawca zdecydował się na stworzenie szczególnego trybu mandatowego, upoważniając inspektorów pracy do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego także po przeprowadzeniu czynności sprawdzających.

Ustawodawca, mając na uwadze zobowiązanie wynikające z art. 237 Konstytucji RP, przygotował nowy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴⁰, który został uchwalony 24.8.2001 r. i wszedł w życie dokładnie w terminie wymaganym Konstytucją RP, tj. 17.10.2001 r. Z dniem wejścia w życie Kodeksu jedynym organem władnym orzec karę za wykroczenie jest sąd powszechny, a nie sąd administracyjny (jedynym wyjątkiem od zasady wyłączności sądów jest postępowanie mandatowe w sprawach o wykroczenia), co jest dodatkowym argumentem przemawiającym za tezą, że prawo wykroczeń jest częścią prawa karnego.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (t.p. Dz.U. Nr 88, poz. 553, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).

³⁷ Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.p. Dz.U. Nr 89, poz. 555, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.).

³⁸ Ustawa z 28.8.1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717).

³⁹ Rządowy projekt ustawy nowelizacyjnej pozbawiał inspektorów pracy kompetencji orzeczniczych, komisja sejmowa przegłosowała, że inspektorzy utrzymają orzecznictwo i dopiero plenum Sejmu przyjęło wniosek mniejszości pozbawiający inspektorów tych uprawnień. Z kolei Senat wniósł poprawkę zmierzającą do utrzymania orzecznictwa w rękach inspektorów pracy, Sejm zdołał jednak tę poprawkę odrzucić; w szczególności zob. *W. Radecki*, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko prawom pracownika*, Warszawa 1999, s. 33–35.

⁴⁰ Ustawa z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.p. Dz.U. Nr 106, poz. 1148, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 475).

W odniesieniu do wykroczeń z zakresu prawa pracy szczególnie istotne znaczenie miała kolejna ustawa z 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁴¹, która zaostrzyła grzywny za wykroczenia z art. 281–283 KP do 1000 zł na dolnym progu i 30 000 zł na górnym oraz wprowadziła szczególne rozwiązania procesowe, uznając organy tej Inspekcji za oskarżycieli publicznych w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, z jednoczesnym podniesieniem grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym w sprawach o takie wykroczenia do 2000 zł, a w przypadku dwukrotnego ukarania za takie same wykroczenie – do 5000 zł.

Uchwalony w 1971 r. i wielokrotnie nowelizowany Kodeks wykroczeń obowiązuje nadal. Składa się z części ogólnej i szczególnej. Po uwzględnieniu dodanych artykułów oznaczonych literami lub cyframi oraz artykułów uchylonych, Kodeks wykroczeń w brzmieniu obowiązującym liczy 179 artykułów. Część ogólna została podzielona na siedem rozdziałów regulujących: zasady odpowiedzialności (art. 1–17), kary, środki karne i zasady ich wymiaru (art. 18–39), zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego (art. 40–41), warunkowe zawieszenie wykonania kary aresztu (art. 42–44), przedawnienie orzekania, wykonania kary oraz zatarcie skazania (art. 45–46), wyjaśnienie wyrażeń ustawowych (art. 47), stosunek do ustaw szczególnych (art. 48). Na część szczególną kodeksu składają się zespoły ustawowych znamion wykroczeń ujęte w dwunastu rozdziałach, które typizują wykroczenia przeciwko: porządkowi i spokojowi publicznemu (art. 49–64), instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym (art. 65–69), bezpieczeństwu osób i mienia (art. 70–83), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (art. 84–103a), osobie (art. 104–108), zdrowiu (art. 109–118), mieniu (art. 119–131), interesom konsumentów (art. 132–139b), obywatelności publicznej (art. 140–142), urządzeniom użytku publicznego (art. 143–145), obowiązkowi ewidencji (art. 146–147a) oraz wykroczenia szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego (art. 148–166).

W części szczególnej Kodeksu ustawodawca pomieścił zespoły znamion wykroczeń najczęściej popełnianych. Obok części szczególnej zespoły ustawowych znamion wykroczeń znajdują się w 145 ustawach⁴². Z mocy art. 48 KW do wykroczeń stypizowanych w innych ustawach stosuje się przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

Wielokrotnie nowelizowany Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia składa się – po dodaniu artykułów oznaczonych literami – ze 128 artykułów podzielonych między trzynaście działów: zasady ogólne (art. 1–8), sąd (art. 9–16), strony, obrońcy i pełnomocnicy (art. 17–31), czynności procesowe (art. 32–38), dowody (art. 39–44), środki przymusu (art. 45–53), czynności wyjaśniające (art. 54–56a), postępowanie zwyczajne (art. 57–88), postępowania szczególne (art. 89–102a), środki

⁴¹ Ustawa z 13.4.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.p.Dz.U. Nr 89, poz. 589, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 623 ze zm.).

⁴² Według stanu z 2016 r. – zob. W. Radecki, w: M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks, 2016, s. 62. W latach poprzednich ci sami komentatorzy wykazywali np.: w 2000 r. – 92 ustawy zawierające zespoły ustawowych znamion wykroczeń, w 2006 r. – 126 ustaw, w 2011 r. – 140 ustaw, w 2013 r. – 146 ustaw.

odwoławcze (art. 103–109), nadzwyczajne środki zaskarżenia (art. 110–113), postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia (art. 114–116), postępowanie w sprawach ze stosunków międzynarodowych (art. 116a–116c), koszty postępowania (art. 117–121).

Warto zwrócić uwagę na art. 1 KPW, który w § 1 stanowi, że „postępowanie w sprawach o wykroczenia toczy się według przepisów niniejszego kodeksu”, ale zaraz w następnym § 2 wskazuje, że „w postępowaniu, o którym mowa w § 1, przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się jedynie, gdy niniejszy kodeks tak stanowi”. Liczne przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nakazują stosowanie około 250 artykułów Kodeksu postępowania karnego. Oznacza to, że:

- 1) w odróżnieniu od Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. obowiązujący Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r. nie jest aktem w pełni samodzielnym, skoro nakazuje odpowiednie stosowanie licznych przepisów Kodeksu postępowania karnego;
- 2) podczas gdy w okresie obowiązywania Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. w pełni uprawnione było stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego najpierw z 1969 r., następnie przez 3 lata także Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. na zasadzie analogii, to na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r. jest to wykluczone, ponieważ wolno stosować tylko te przepisy Kodeksu postępowania karnego, których odpowiednie stosowanie jest wyraźnie nakazane przez Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Podkreślić przy tym trzeba, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma już utrzymywanych przez lata odrębności w postaci szczególnych trybów orzekania w sprawach o wykroczenia morskie, górnicze oraz przeciwko prawom pracownika, które zostały objęte jednolitym systemem procesowym opartym na przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r.

W ten sposób w pierwszej dekadzie XXI w. ukształtował się system odpowiedzialności za wykroczenia będący w istocie swoistą uproszczoną repliką odpowiedzialności za przestępstwa tak od strony materialnej, jak i procesowej. Od strony materialnej polega to na tym, że zarówno przestępstwo, jak i wykroczenie to czyny społecznie szkodliwe, zabronione pod groźbą kary, a ich sprawcą może być tylko osoba fizyczna, której można przypisać winę w czasie czynu. Od strony procesowej polega to na tym, że jedynym organem władnym orzec o odpowiedzialności tak za przestępstwo, jak i za wykroczenie jest sąd powszechny, a najważniejsze zasady procesowe, czyli zasady domniemania niewinności i ciężaru dowodu są w istocie tożsame. Owszem, istnieją zasadnicze różnice wyrażające się w tym, że w sprawach o przestępstwa obowiązuje zasada legalizmu (obowiązku ścigania), w sprawach o wykroczenia niemal czysta zasada oportunistu (zawsze można poprzestać na stosowaniu środków oddziaływania wychowawczego), kary grożące za wykroczenia są nieporównanie łagodniejsze od grożących za przestępstwa, ale to nie zmienia oceny, według której prawo wykroczeń jest rzeczywiście „małym prawem karnym”, stanowiąc bezspornie część prawa karnego. Obrazu tego nie zmienia nawet mający kapitalne znaczenie praktyczne

wyłom od zasady wyłączności orzecznictwa sądowego w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w postaci postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia, ponieważ jest to tryb w pełni zależny od woli sprawcy wykroczenia, który może, lecz nie musi, poddać się ukaraniu w postępowaniu mandatowym.

§ 3. Przestępstwo a wykroczenie

I. Kryteria różniące przestępstwa i wykroczenia

Podstawowym problemem teoretycznym jest bezbłędne odróżnienie przestępstwa od wykroczenia na podstawie samej sankcji. Problem sprowadza się do przestępstw i wykroczeń typizowanych w ustawach innych niż kodeksy, ponieważ oczywiste jest, że czyn typizowany w Kodeksie karnym jest przestępstwem, a czyn typizowany w Kodeksie wykroczeń jest wykroczeniem. Jeżeli zaś chodzi o czyny typizowane poza Kodeksami, to:

- 1) art. 116 KK nakazuje stosowanie przepisów części ogólnej Kodeksu karnego do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich stosowanie;
- 2) art. 48 KW nakazuje stosowanie przepisów części ogólnej Kodeksu wykroczeń do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

Za punkt wyjścia przyjęć należy odpowiednie sformułowania Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń w wersjach pierwotnych i obowiązujących.

Kodeks wykroczeń z 1971 r.

Wersja pierwotna

„Art. 1. Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto dopuszcza się czynu społecznie niebezpiecznego, zagrożonego przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia karą zasadniczą aresztu do 3 miesięcy, ograniczenia wolności do 3 miesięcy, grzywny do 5000 złotych lub nagany”.

Wersja obowiązująca

„Art. 1. § 1. Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany”.

Odpowiedzialność za wykroczenia została wyraźnie złagodzona, ponieważ z art. 19 KW wiemy, że maksimum kary aresztu to 30 dni (a nie 3 miesiące, jak było pierwotnie), a z art. 20 § 1 KW wiemy, że karę ograniczenia wolności wymierza się zawsze na 1 miesiąc (a nie do 3 miesięcy, jak było pierwotnie).