

ARTYKUŁY

Wojciech Radecki¹

Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest spojrzenie na historyczny rozwój polskiego prawa wykroczeń, jego niepokojące przemiany w ostatnich latach, pomysły jego praktycznej likwidacji oraz zastanowienie się nad tym, czy prawo wykroczeń powinno dalej istnieć, a jeżeli tak, to czym powinno być w przyszłości.

Słowa kluczowe

Przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny, prawo karne, prawo karno-administracyjne, prawo wykroczeń, prawo administracyjno-karne.

1. Odpowiedzialność za delikty administracyjne

W drugiej części artykułu zajmę się przede wszystkim zjawiskiem przekształcania wykroczeń w delikty administracyjne. Zanim jednak to tego przejdę, zatrzymam się nad samym pojęciem deliktu administracyjnego i charakterem prawnym odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Pojęciem deliktu administracyjnego posługuje się powszechnie nauka prawa i orzecznictwo sądowe. Nie jest to jednak pojęcie prawne, żaden obowiązujący akt prawny go nie definiuje ani nawet nie używa. Jego definicję można wszakże z łatwością wyprowadzić z definicji administracyj-

¹ Prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

nej kary pieniężnej zamieszczonej w art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego² znajdującym się w dziale IVa k.p.a. „Administracyjne kary pieniężne” (art. 189a–189k) wprowadzonym ustawą nowelizacyjną z 2017 r.³ jako namiastka części ogólnej przepisów o odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Wyprowadzając z tej definicji pojęcie deliktu administracyjnego oraz konfrontując je od razu z powszechnie akceptowanym rozumieniem wykroczenia powiemy, że deliktem administracyjnym jest:

- czyn, ale nie tylko osoby fizycznej, lecz także osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej,
- znamionach ustawowych, ale skonkretyzowanych w postaci niedopełnienia obowiązku albo naruszenia zakazu,
- zabroniony pod groźbą kary określonej w ustawie, ale tą karą może być tylko sankcja o charakterze pieniężnym, przy czym nie musi się ona nazywać właśnie „karą”, może to być np. „opłata podwyższona” czy „opłata dodatkowa”, byleby tylko miała charakter sankcyjny.

Czego zatem brakuje w porównaniu z wykroczeniem? Otóż społecznej szkodliwości i winy. Mój Mistrz, profesor Witold Świda uczył mnie przed laty, że społeczne niebezpieczeństwo (dziś społeczna szkodliwość) jest cechą obiektywną, czyn jest lub nie jest społecznie niebezpieczny (szkodliwy) niezależnie od tego, co sądzi o nim ustawodawca. Jak wywodzi Marek Kulik, przywołując także poglądy innych autorów, w państwie prawa nie jest dopuszczalne zabranianie zachowań, które nie godzą w dobra prawnie chronione. Skoro zaś tak właśnie jest, to delikty administracyjne także cechuje społeczna szkodliwość⁴. Dobitym potwierdzeniem trafności tego spostrzeżenia są przepisy ustaw typizujących delikty administracyjne, które z reguły wskazują, że organ wymierzający karę pieniężną ma uwzględniać stopień „szkodliwości”. Owszem, ustawodawca z reguły nie dodaje przymiotnika „społecznej”, ale o jakąż to inną szkodliwość by miało chodzić? Argument, że chodzi o szkodliwość dla skutecznego administrowania

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000): „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

⁴ M. Kulik, (w:) P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 2, Warszawa 2020, s. 176–177.

wania przez organy władzy publicznej daną sferą życia⁵, czyni wrażenie skrajnie przeteoretyzowanego, bo trudno pojąć, dlaczego tak rozumiana szkodliwość nie miałaby być szkodliwością „społeczną”.

Aby wyjaśnić drugi brak, warto się cofnąć do początków pojawiania się deliktów administracyjnych w dzisiejszym rozumieniu, czyli do lat 50. XX w., kiedy do ustaw przewidujących odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia ustawodawca zaczął dodawać przepisy o odpowiedzialności podmiotów innych niż osoby fizyczne, oznaczając je mianem „zakładów” lub „jednostek organizacyjnych”, przy czym jedyną sankcją, jaka tym podmiotom miała grozić, była „kara pieniężna” (wtedy jeszcze nieopatrywana przymiotnikiem „administracyjna”). Proces ten przybrał na sile w latach 60., 70. i 80. XX w., kiedy przepisy o odpowiedzialności za naruszenia prawa przez podmioty inne niż osoby fizyczne z reguły występowały obok przepisów typizujących przestępstwa i wykroczenia, ale razem z nimi były obejmowane wspólną nazwą „Przepisy karne”, tworząc swoistą triadę penalną, charakterystyczną zwłaszcza dla ustaw z dziedziny ochrony środowiska, w tym prawa wodnego. Podmiotami płacącymi kary pieniężne były przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, nikt się wtedy nie przejmował rozważaniami, czy ono zawiniło, czy nie zawiniło; przepisy zostały naruszone, a więc trzeba płacić, co w publicystyce owego czasu doczekało się drwiącego miana „przekładania pieniędzy z kieszeni do kieszeni”.

Aby zilustrować ówczesne podejście do kar pieniężnych przywołam przykład ustawy z 1980 r. o ochronie środowiska⁶, która w dziale VII „Przepisy karne” zawierała regulacje dotyczące wykroczeń (art. 106), przestępstw (art. 107–109) i kar pieniężnych (art. 110). Właśnie na tle art. 110 tej ustawy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowało się przekonanie, że kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska wymierza się na podstawach obiektywnych, bez względu na winę podmiotów mających płacić te kary, a takimi podmiotami były wtedy jedynie jednostki organizacyjne, w żadnym zaś razie osoby fizyczne.

Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. Już wiosną 1989 r. ustawodawca znowelizował ustawę o ochronie środowiska⁷ zmieniając tytuł

⁵ J. Kulesza, (w:) P. Daniłuk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 2, Warszawa 2020, s. 197–198.

⁶ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 26, poz. 139).

działu VII z „Przepisy karne” na „Przepisy karne i kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska”, dając tym samym do zrozumienia, że nie uznaje już przepisów o karach pieniężnych za przepisy karne. Jeszcze dalej w tym kierunku poszedł w obowiązującej ustawie z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸, która zawiera tytuł VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” składający się z trzech działów: I Odpowiedzialność cywilna, II Odpowiedzialność karna (tylko wykroczenia) i III Odpowiedzialność administracyjna, ale przepisów o karach pieniężnych nie ma ani w dziale II, ani w dziale III, są one natomiast w dziale III Administracyjne kary pieniężne tytułu V „Środki finansowo-prawne”, z czego można było wnosić, że ustawodawca nie traktuje administracyjnych kar pieniężnych jako środków odpowiedzialności prawnej.

Trzeba przyznać, że w następnych latach ustawodawca dość konsekwentnie wyodrębnia administracyjne kary pieniężne, nie nazywając przepisów odnoszących się do nich przepisami karnymi, rezerwując to ostatnie pojęcie do przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia. Chyba jedynym wyjątkiem jest ustawa z 2015 r. o pracy na morzu⁹, w której ustawodawca w rozdziale 11 „Odpowiedzialność karna” zamieścił przepisy o karach porządkowych stosowanych na podstawie Kodeksu pracy (art. 109), karach pieniężnych wymierzanych przez organy administracji morskiej (art. 110, 110a i 111 oraz art. 117 ust. 1 zawierający odesłanie proceduralne¹⁰) oraz o wykroczeniach (art. 112–116), poddając orzekanie w tych ostatnich trybowi k.p.w., przy czym wniosek o ukaranie może złożyć tylko dyrektor urzędu morskiego lub inspektor pracy (art. 117 ust. 2). Autorzy ustawy dali w ten sposób wyraz temu, że niezbyt rozumieją, co to jest odpowiedzialność karna.

Wróć do lat 90. XX w. i pierwszych dekad XXI w. Zmiana przepisów o karach pieniężnych polegała przede wszystkim na tym, że ustawodawca dopuścił ich wymierzenie także osobom fizycznym, co miało oczywisty związek z przepisami o działalności gospodarczej, szeroko dopuszczającymi prowadzenie działalności gospodarczej nie tylko przez osoby prawne (zwłaszcza spółki prawa handlowego), ale także przez osoby fizyczne, co rykoszetem odbiło się na wszystkich osobach fizycznych. Niemniej jednak ostrze przepisów o karach pieniężnych nadal kierowało się na podmioty zbiorowe, stanowiąc jakąś namiastkę odpowiedzialności karnej tych pod-

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2556).

⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2185).

¹⁰ Do ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 457 ze zm.).

miotów, czego w istocie nie zmieniło wprowadzenie odpowiedzialności typu penalnego ponoszonej przez podmioty zbiorowe¹¹ ze względu na przyjętą w niej konstrukcję, w myśl której dopiero procesowe stwierdzenie, że osoba fizyczna popełniła przestępstwo, uruchamia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego¹², co sprawia, że ta odpowiedzialność jest w zasadzie martwa.

W każdym razie dopuszczenie odpowiedzialności za delikty administracyjne nie tylko osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych, lecz także osób fizycznych, spowodowało skierowanie większej uwagi na stronę podmiotową (winę) jako przesłankę odpowiedzialności. Wprawdzie utrzymywała się wypracowana w latach 80. XX w. koncepcja, że jest to odpowiedzialność obiektywna, ale powoli zaczynała się ona kruszyć. Mam tu na myśli trzy zjawiska, którym należy poświęcić nieco uwagi.

Po pierwsze, w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³ pojawiło się wyraźne uwarunkowanie odpowiedzialności za delikty od winy (nie wchodzę w subtelne rozważania nad różnicą między stroną podmiotową a winą, przyjmując najprostsze: wina to zarzucalna umyślność lub nieumyślność). Otóż ustawodawca typizując 23 delikty administracyjne, znamiona strony przedmiotowej dwudziestu z nich poprzedził wyrazami „choćby nieumyślnie”. Oczywiście jest, że tych deliktów można się dopuścić umyślnie lub nieumyślnie, ale sprawca nie odpowiada, jeżeli nie można mu przypisać nawet nieumyślności. A co z pozostałymi trzema, które tymi wyrazami nie zostały poprzedzone? Karnista zapewne bez większych wahań odpowie, że one mogą być popełnione tylko umyślnie, mając na względzie regulę art. 8 k.k., ale odpowiedź administratywy może być inna, że jest to odpowiedzialność obiektywna.

Po drugie, we wczesnych latach 90. XX w. Trybunał Konstytucyjny przedstawił 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 odpowiedzialności¹⁴. Do tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny nawiązał po kilkunastu latach w wyroku dotyczącym kar pieniężnych za

¹¹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 358 ze zm.).

¹² Dla porządku wyjaśnię, że ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726) usamodzieliła odpowiedzialność podmiotu zbiorowego przez usunięcie owego warunku, ale tylko w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku. W odniesieniu do innych ten warunek pozostał.

¹³ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1792).

¹⁴ Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

usuwanie drzew i krzewów, w którym wprawdzie nie zakwestionował obiektywnego charakteru takiej odpowiedzialności, ale wskazał, że sprawca deliktu musi mieć możliwość wykazywania, że do naruszenia prawa doszło w następstwie okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (siła wyższa, stan wyższej konieczności, działania osoby trzeciej)¹⁵.

Po trzecie, zaczynają się pojawiać ustawy, w których ów subiektywny element zawinienia znajduje swoisty wyraz. Tytułem przykładu przywołam ustawę o lasach¹⁶, do której w 2015 r. wprowadzono rozdział 9a „Administracyjne kary pieniężne” typizujący delikty administracyjne obrotu nielegalnie pozyskanym drewnem lub produktami z drewna bądź niedotrzymywania procedur z takim obrotem związanych (art. 66a–66e). Administracyjną karę pieniężną wymierza naczelnik urzędu celno-skarbowego lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 66f ust. 1). Kolejny ust. 2 tegoż artykułu wskazuje, co bierze się pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary, a następujący po nim ust. 3 stanowi: „Jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej”.

Jeszcze ciekawszy jest przykład ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁷. Ustawa ta w art. 91 typizuje 47 deliktów, w art. 92 wyznacza wysokość kar za poszczególne grupy wykroczeń („od ... do ...”), po czym w art. 93 wskazuje, kto wymierza kary (ust. 1 i 2), co ma brać pod uwagę przy ustalaniu wysokości (ust. 3), a następny ust. 4 stanowi: „Jeżeli podmiot podlegający ukaraniu przedstawi organowi dowody i okoliczności wskazujące, że podmiot ten dochował należytej staranności i uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać, aby do naruszenia nie doszło lub że nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie to nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć, organ nie wszczyna postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej wobec tego podmiotu, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza”.

Ten ust. 4 w art. 93 przypomina wywodzącą się z *common law* koncepcję *strict liability*, tj. odpowiedzialności wprawdzie obiektywnej, ale nie absolutnej, kiedy mający ponieść odpowiedzialność może się od niej zwolnić wykazując, że uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać, aby do naruszenia prawa nie doszło. Autorzy niemieccy,

¹⁵ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 68.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 672 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1622).

dbający o to, aby „dać odpowiednie rzeczy słowo”, komentując taką koncepcję odpowiedzialności posługują się zwrotem *Fahrlässigkeit mit der umgekehrten Beweislast* (niedbalstwo z odwróconym ciężarem dowodu). To nie jest jeszcze „wina” w rozumieniu prawa karnego, to nie organ ma udowodnić podmiotowi, że zawinił, ale jeżeli podmiot udowodni, że nie zawinił (dochował należytej staranności i uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać), to zwolni się od odpowiedzialności. Ciężar interpretacji spożywana na przysłówku „rozsądnie”, ale zwłaszcza ten przykład, a także poprzednio przywoływane, zdają się prowadzić do wniosku, że przekonanie, iż odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter czysto obiektywny, zaczyna się chwiać.

Dlaczego ustawodawca nie wprowadził tego typu rozwiązania do nowego działu IVa k.p.a. (a znał je, bo ustawa o zużytym sprzęcie o blisko dwa lata poprzedziła nowelizację k.p.a.), trudno pojąć. W zamian art. 189e k.p.a. stanowi, że w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Ustawodawca uregulował tu kwestię najzupełniej oczywistą, bo odpowiedzialność typu penalnego (represyjnego) za siłę wyższą jest nie do pomyślenia¹⁸ nawet przy braku art. 189e k.p.a.

2. Charakter prawny odpowiedzialności za delikty administracyjne

W połowie lat 90. ubiegłego stulecia postawiłem prowokujące pytanie, czy kary pieniężne nie są aby nowym rodzajem odpowiedzialności karnej¹⁹, niezrażony tym, że wybitni przedstawiciele polskiej doktryny prawa karnego oceniali, że kary pieniężne nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością karną za przestępstwa²⁰ czy też w wersji nieco złagodzonej, że nie mają wiele wspólnego z prawem karnym²¹. Ostatecznie zdecydowałem się na przedstawienie koncepcji trojkiego rozumienia prawa karnego środowiska:

- *sensu stricto* – przestępstwa,
- *sensu largo* – przestępstwa i wykroczenia,
- *sensu largissimo* – przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne²².

¹⁸ Jest natomiast do pomyślenia odpowiedzialność odszkodowawcza za siłę wyższą, znana ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1941), ale nigdy represyjna.

¹⁹ W. Radecki, Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?, *Przegląd Prawa Karnego* 1996, nr 14–15, s. 5–18.

²⁰ W. Wołter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50.

²¹ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 147.

²² W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, *lus Novum* 2009, nr 1, s. 70.

Ta konstrukcja spotkała się z kategoriowym sprzeciwem kolejnego autorytetu w nauce prawa karnego, Andrzeja Marka, którego zdaniem nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujące różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”. Tego typu regulacje nie mają z prawem karnym nic wspólnego²³. Moim zdaniem mają one z prawem karnym bardzo wiele wspólnego, jak choćby to, że typizacja deliktów administracyjnych odpowiada co do zasady typizacji przestępstw i wykroczeń, a nierzadko milionowe kary pieniężne grożące za delikty administracyjne dowodnie świadczą o tym, że taka odpowiedzialność może być bardzo dotkliwa.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że mamy do czynienia z trzema poziomami odpowiedzialności represyjnej: pierwszym za przestępstwa, drugim za wykroczenia, trzecim za delikty administracyjne. Pierwszy i drugi to na pewno prawo karne, trzeci być może nie, ale jakoś go trzeba nazwać. Można poprzestać na spostrzeżeniu, że ten trzeci poziom jest materialnie odpowiedzialnością karną, ale jej formalne ukształtowanie ma charakter administracyjny²⁴. Można wszakże pójść jeszcze dalej, co uczyniła Dobrosława Szumiło-Kulczycka wprowadzając pojęcie prawa administracyjno-karnego (a nie karno-administracyjnego, co sugerowałoby dawno już porzuconą nazwę prawa wykroczeń) jako ogółu regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem. Konsekwencją tego jest pojęcie odpowiedzialności administracyjno-karnej (a nie karno-administracyjnej, ze względów jak wyżej) jako fragmentu szerszej, dającej się formalnie wyodrębnić, odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym²⁵. Warto zauważyć, że konstrukcja zaproponowana przez tę autorkę spotkała się z pozytywną oceną Andrzeja Marka²⁶.

Wszystkie zaprezentowane wyżej wywody zostały przedstawione jeszcze przed nowelizacją k.p.a. z 2017 r. Powstaje wobec tego pytanie,

²³ A. Marek, (w:) A. Marek (red.), System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010, s. 46.

²⁴ M. Mozgawa, M. Kulik, Wybrane zagadnienia wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej, *Ius Novum* 2016, nr 3, s. 40–41.

²⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

²⁶ A. Marek, w *Systemie...*, Tom 1, s. 46.

czy ta nowelizacja cokolwiek zmienia, w szczególności czy nakazuje uznać odpowiedzialność za delikty administracyjne za odpowiedzialność administracyjną. Chyba nie, nowy dział IVa k.p.a. niczego nie przesądza, zresztą wprowadzenie przepisów o charakterze materialnym do ustawy o charakterze ściśle procesowym, jaką jest k.p.a., świadczy jedynie o tym, że ustawodawca nie miał innego, lepszego pomysłu. Porządne uregulowanie zasad odpowiedzialności za delikty administracyjne nadal oczekuje na satysfakcjonujące rozwiązanie. Na razie trzeba poprzestać na wypracowanej przez Dobrosławę Szumiło-Kulczycką koncepcji prawa administracyjno-karnego i odpowiedzialności administracyjno-karnej.

3. Konwersja wykroczeń w delikty administracyjne

Mianem konwersji Daria Danecka określa przekształcenie czynu typizowanego jako przestępstwo lub wykroczenie w czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną (delikt administracyjny). Zaznacza przy tym, że z konwersją mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy ustawodawca uchyla przepis typizujący przestępstwo lub wykroczenie i zamiast niego wprowadza przepis uznający ten czyn za delikt administracyjny, jak i wtedy, gdy pierwotnego przepisu nie uchyla, a przepis uznający ten sam czyn za delikt administracyjny wprowadza nie zamiast, lecz obok typizacji przestępstwa lub wykroczenia²⁷, co zresztą natychmiast rodzi skomplikowany problem zbiegu podstaw odpowiedzialności.

Nie omawiając wszystkich przypadków konwersji, chciałbym przypomnieć wprowadzone ustawą z 2010 r. nowelizującą kilka ustaw dotyczących postępowania z odpadami²⁸. Jedną z nowelizowanych była ustawa o recyklingu pojazdów²⁹. Ustawa ta w brzmieniu pierwotnym w art. 50 typizowała wykroczenie zagrożone karą grzywny (czyli w granicach od 20 do 5000 zł) polegające na trzech wariantach rozbioru pojazdu wycofanego z eksploatacji (usunięcie substancji niebezpiecznych, wymontowanie części nadających się do ponownego użycia, wymontowanie elementów nadających się do odzysku lub recyklingu), jeżeli takie operacje były dokonywane poza stacją demontażu. Ustawą z 2010 r. ustawodawca uchylił ów art. 50 i w jego miejsce wprowadził art. 53a (jedyny w nowym rozdziale 8a „Kary pieniężne”) o znamionach odpowiadających dokładnie

²⁷ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2019, s. 173–174.

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

²⁹ Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 35, poz. 202, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2056).

uchylonemu art. 50, ale traktujący takie działania poza stacją demontażu jako delikt administracyjny, za który wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza karę pieniężną od 10 000 do 300 000 zł (w 2018 r. sankcja ta została jeszcze zaostrzona na dolnym progu – 15 000 zł, na górnym – 500 000 zł). Przy założeniu, że za ten czyn odpowiada osoba fizyczna, przedstawiciel „klasycznej” dogmatyki prawa karnego musiałby się zgodzić z twierdzeniem, że w latach 2005–2010 osoba ta ponosiła odpowiedzialność karną, bo taką jest odpowiedzialność za wykroczenia, ale po 2010 r. już odpowiedzialności karnej nie ponosi, mimo że grożąca jej kara finansowa została na dolnym progu podniesiona 500-krotnie (po 2018 r. – 750-krotnie), na górnym zaś 60-krotnie (po 2018 r. – 100-krotnie).

Przywołałem ten przykład z dwóch powodów. Po pierwsze, on chyba najwyraźniej pokazuje następstwa konwersji. Po drugie, chciałbym go porównać z omawianymi w pierwszej części tego artykułu czynami zabronionymi pod groźbą kary: 1) demontażem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego poza zakładem przetwarzania i 2) przetwarzaniem zużytych baterii i akumulatorów poza zakładem przetwarzania. Zasadnicze podobieństwo obu tych czynów do rozbioru pojazdu wycofanego z eksploatacji jest wyraźnie widoczne. Pierwszy z nich został uznany w tekście pierwotnym ustawy z 2005 r. o zużytym sprzęcie za wykroczenie zagrożone karą grzywny od 20 do 5000 zł, ale w 2008 r. ustawodawca zaostrzył sankcję podnosząc jej dolny próg do 2000 zł (100-krotnie), górny do 100 000 zł (20-krotnie), pozostawiając go wszakże w ramach wykroczeń (art. 70). Drugi ustawą z 2009 r. o bateriach i akumulatorach został od razu uznany za wykroczenie zagrożone karą grzywny do 100 000 zł (art. 93). Kiedy w 2015 r. poprzednia ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym została zastąpiona nową pod tym samym tytułem, ustawodawca nie przejął wykroczenia o znamionach odpowiadających art. 70 poprzedniej, lecz w art. 91 pkt 33 lit. a uznał prowadzenie demontażu zużytego sprzętu lub przygotowania do ponownego użycia zużytego sprzętu oraz odpadów powstałych po demontażu zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania za delikt administracyjny, za który wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza administracyjną karę pieniężną od 15 000 zł do 500 000 zł, czyli przeprowadził konwersję wykroczenia w delikt administracyjny, podnosząc dolny próg zagrożenia z 2000 zł do 15 000 zł (czyli 7,5-krotnie), górny z 100 000 zł do 500 000 zł (czyli 5-krotnie). Zapewne z tego wzoru skorzystał w 2018 r. zaostrzając kary pieniężne przewidziane w ustawie o recyklingu pojazdów – dziś za takie działania poza stacją demontażu lub poza zakładem przetwarzania grozi identyczna kara pieniężna. Bliźniaczo podobny art.

93 ustawy o bateriach i akumulatorach został po prośbie uchylony i nie można się doszukać jego odpowiednika w przepisach o karach pieniężnych zamieszczonych w art. 97–102 tej ustawy.

Jeszcze dwa przykłady. Pierwszego dostarcza ustawa o odpadach³⁰, która zawiera dział X „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne” złożony z dwóch rozdziałów: 1. Przepisy karne (art. 171–193) typizujące tylko wykroczenia³¹ zagrożone w zdecydowanej większości sankcją alternatywną aresztu albo grzywny (z art. 193 odsyłającego do k.p.w. wiemy, że granice grzywny to od 20 do 5000 zł) oraz 2. Administracyjne kary pieniężne (art. 194–202), przy czym typizacja deliktów administracyjnych nastąpiła w art. 194 (kara od 1000 do 1 000 000 zł), w art. 194b (od 1000 do 100 000 zł) oraz w art. 195 (od 2000 do 10 000 zł), art. 195a i art. 195b (od 10 000 do 100 000 zł). Ustawa o odpadach w ciągu 10 lat swego obowiązywania była 38 razy nowelizowana, nowelizacje dotknęły również działu X. Zostały uchylone art. 173–175, ust. 1 w art. 180 oraz ust. 4 w art. 183, ale stypizowane w nich czyny są nadal zabronione pod groźbą kary jako delikty administracyjne. Efekty konwersji najlepiej widać na przykładzie nieprowadzenia ewidencji odpadów albo prowadzenia jej w sposób nieterminowy albo niezgodnie ze stanem rzeczywistym. W brzmieniu pierwotnym ustawy o odpadach czyn ten był wykroczeniem z art. 180 ust. 1 zagrożonym wyłącznie karą grzywny (tj. od 20 do 5000 zł), w brzmieniu obowiązującym dokładnie taki sam czyn jest deliktem administracyjnym z art. 194 ust. 1 pkt 5b zagrożonym administracyjną karą pieniężną od 1000 do 1 000 000 zł, co oznacza, że dolny próg sankcji finansowej został podniesiony 50-krotnie, górny zaś 200-krotnie, a dodatkowo odpadł wymóg udowodnienia sprawcy winy, choćby nieumyślnej.

Drugiego przykładu dostarcza nowa ustawa o rolnictwie ekologicznym³², która nie typizuje wykroczeń, ale zawiera mocno rozbudowane przepisy o deliktach administracyjnych (art. 23–26). Wprowadzając tę ustawę nie przeprowadzono konwersji, bo takowej dokonano już w poprzedniej ustawie o rolnictwie ekologicznym z 2009 r., zastępując konstrukcje wykroczeniowe z jeszcze wcześniejszych ustaw o rolnictwie ekologicznym konstrukcjami deliktów administracyjnych, ale nad ustawą obowiązującą warto się przez chwilę zatrzymać. W jej art. 23 znajduje się wielo-

³⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.).

³¹ Począwszy od 2007 r. przepisy o przestępstwach związanych z postępowaniem z odpadami to wyłącznie art. 183 i art. 185 k.k.

³² Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (Dz. U. poz. 1370).

punktowy wykaz deliktów administracyjnych popełnianych przez jednostkę certyfikującą (w rozumieniu przepisów unijnych) i zagrożonych administracyjną karą pieniężną do 10-krotności średniego miesięcznego wynagrodzenia (ust. 1), 20-krotności (ust. 2) i 40-krotności (ust. 3), a więc karą znacznie surowszą od wykroczeniowych 5000 zł. Kolejny art. 24 ust. 1 stanowi, że osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która uniemożliwia organowi Inspekcji (chodzi o Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) wykonywanie czynności kontrolnych, podlega administracyjnej karze pieniężnej do 20-krotności średniego wynagrodzenia (pkt 1), jeżeli jedynie utrudnia, to do 15-krotności (pkt 2), ale także do 15-krotności, jeżeli nie zapewnia pracownikom Inspekcji dostępu do jednostek produkcyjnych, lub nie udostępnia dokumentów lub informacji (pkt 3)³³. W ten sposób ustawodawca odstąpił od ugruntowanej od wielu lat tradycji, że uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli jest, jeżeli nie przestępstwem (w zakresie ochrony środowiska, inspekcji pracy, kontroli jednostek pomocy społecznej – art. 225 k.k. oraz w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli – typizujący przestępstwo przepis karny ustawy o NIK), to w każdym razie wykroczeniem, i to zazwyczaj z alternatywą aresztu albo grzywny (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna). Przejście na tryb administracyjny pociąga za sobą tę m.in. konsekwencję, że organem nakładającym karę będzie organ, któremu uniemożliwiono lub utrudniono kontrolę albo organ nad nim nadrzędny. Na pytanie, jak to się ma do wymogu zachowania bezstronności w sprawach o charakterze penalnym, nie próbuję odpowiedzieć, traktując je jako retoryczne. Ale to jeszcze nie koniec. W art. 24 ust. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym znajdujemy delikt administracyjny inspektora rolnictwa ekologicznego, który nie wypełnia obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 7 (tj. obowiązku zgłoszenia w terminie 30 dni Głównemu Inspektorowi zmiany danych osobowych mających wpływ na identyfikację w rejestrze inspektorów rolnictwa ekologicznego). Za ten czyn Główny Inspektor decyzją administracyjną wymierza inspektorowi karę pieniężną do jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Okazuje się, że Główny Inspektor wymierza swemu podwładnemu administracyjną karę pieniężną za typowe przewinienie dyscyplinarne bądź służbowe. Jednocześnie art. 26 tej ustawy nakazuje stosowanie

³³ Jaka jest różnica między pkt 2 a pkt 3 – nie sposób pojąć. Dlaczego ustawodawca różni uniemożliwianie (pkt 1) od utrudniania (pkt 2), mimo że we wszystkich innych przepisach spotykamy się z alternatywą uniemożliwiania lub utrudniania – także trudno zrozumieć.

k.p.a. i dodatkowo Ordynacji podatkowej, a przecież art. 189a § 3 k.p.a. wyklucza stosowanie działu IVa w sprawach dyscyplinarnych.

Kończąc ten wątek zatrzymam się jeszcze nad dwoma dość niezwykłymi przypadkami konwersji. Pierwszego dostarcza ustawa o zabytkach³⁴, która w rozdziale 11 „Przepisy karne” typizuje przestępstwa w art. 108–109c oraz wykroczenia w art. 110–119a, wszystkie opatrzone taką samą sankcją: „podlega karze grzywny” (czyli zgodnie z art. 24 § 1 k.w. od 20 do 5000 zł) kończąc rozdział przepisem art. 120 stanowiącym, że orzekanie w sprawach określonych w art. 110–119a następuje na podstawie przepisów k.p.w. Zwrócę uwagę na pięć spośród tych wykroczeń:

- 1) z art. 113 – niezawiadomienie przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego do rejestru o pewnych zasłóściach dotyczących zabytku,
- 2) z art. 113a – niezawiadomienie o przywiezieniu do kraju zabytku wcześniej zgodnie z prawem wywiezionego,
- 3) z art. 114 – uniemożliwienie lub utrudnienie konserwatorowi dostępu do zabytku,
- 4) z art. 117 – prowadzenie prac konserwatorskich i innych bez pozwolenia lub wbrew warunkom pozwolenia,
- 5) z art. 119 – niewykonywanie zaleceń pokontrolnych.

W 2017 r. ukazała się ustawa nowelizacyjna³⁵, która wprowadziła do ustawy o zabytkach nowy rozdział 10a „Administracyjne kary pieniężne” (art. 107a – 107i), wśród nich typizujące delikty administracyjne:

- 1) art. 107a – delikt będący odpowiednikiem wykroczenia z art. 113, zagrożony karą pieniężną od 500 do 2000 zł,
- 2) art. 107b – delikt będący odpowiednikiem wykroczenia z art. 113a, zagrożony karą pieniężną od 500 do 2000 zł,
- 3) art. 107c – delikt będący odpowiednikiem wykroczenia z art. art. 114, zagrożony karą pieniężną od 500 do 2000 zł,
- 4) art. 107d – delikt będący odpowiednikiem wykroczenia z art. 117, zagrożony karą pieniężną od 500 do 5000 zł,
- 5) art. 107e – delikt będący odpowiednikiem wykroczenia z art. 119, zagrożony karą pieniężną od 500 do 50 000 zł.

Przepisy te weszły w życie 7 lipca 2017 r. wraz z całą nowelizacją, która nie uchyliła przepisów o wykroczeniach, lecz zapowiedziała, że przestaną obowiązywać z dniem 1 stycznia 2024 r. W konsekwencji w tekście jednolitym art. 113, 113a, 114, 117 i 119 występują w dwóch wersjach:

³⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840).

³⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1595).

- z pełnym opisem, opatrzone odnośnikiem 4: „W tym brzmieniu obowiązuje do dnia, o którym mowa w odnośniku 5”,
- w brzmieniu „uchylony”, opatrzone odnośnikiem 5: „Z dniem 1 stycznia 2024 r. na podstawie art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie (...)”.

Tak więc z woli ustawodawcy przepisy art. 107a–107e oraz przepisy art. 113, 113a, 114, 117 i 119 mają przez 6 i pół roku obowiązywać równolegle, typizując czyny ujęte identycznie lub z nieistotnymi zmianami raz jako delikty administracyjne, dwa jako wykroczenia. Ustawodawca zadbał o to, aby nie doszło do podwójnej odpowiedzialności, stanowiąc w art. 7 nowelizacji, że uprzednie prawomocne ukaranie za wykroczenie stanowi przeszkodę do zastosowania kary pieniężnej, a uprzednie nałożenie ostateczną decyzją kary pieniężnej stanowi okoliczność wyłączającą orzekanie w sprawach o wykroczenia.

Postawmy pytanie: kiedy nastąpiła konwersja? – czy 7 lipca 2017 r. czy dopiero nastąpi 1 stycznia 2024 r.? Samo postawienie takiego pytania wskazuje na wadliwość przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Nie jest jasne, co ustawodawca chciał osiągnąć, czyżby chciał przetestować, który tryb się przez te 6 i pół roku sprawdzi? Ale przecież już przesądził, że 1 stycznia 2024 r. tryb wykroczeniowy co do tych pięciu zniknie, pozostanie administracyjny. Nie wygląda to zbyt poważnie.

Ale na tym nie koniec. Nawiążę teraz do pierwszej części mego artykułu dotyczącej rozróżnienia przestępstw i wykroczeń. W tekście jednolitym ustawy o zabytkach jej art. 120 został zamieszczony w dwóch wersjach:

- obowiązującej, wedle której orzekanie w sprawach określonych w art. 110–119a następuje na podstawie k.p.w., opatrzonej odnośnikiem 6: „W tym brzmieniu obowiązuje do dnia, o którym mowa w odnośniku 7”,
- nowej, wedle której orzekanie w sprawach określonych w art. 110–118 następuje na podstawie przepisów k.p.w., opatrzonej odnośnikiem 7: „Wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. na podstawie art. 10 pkt 2 ustawy, o której mowa w odnośniku 5”.

A co stanie się z dniem 1 stycznia 2024 r. z wykroczeniem stypizowanym w art. 119a: „Kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie prowadzi księgi ewidencyjnej albo prowadzi ją w sposób nierzetelny lub niezgodny z prawdą, podlega karze grzywny”? Z tym dniem czyn opisany w art. 119a stanie się przestępstwem, bo przepis ten nie zostanie uchylony (nowa wersja art. 120 kończy się na art. 118 zapewne dlatego, że art. 119 zostanie uchylony a o art. 119a autorom nowelizacji „się zapomniało”), górna granica grzywny nie została określona, nie ma nazwy „wykroczenie”, odesłanie procesowe do k.p.w. w art. 120 w starej wersji,

w której był art. 119a, utraci moc, a w nowej wersji odesłania do k.p.w. przez art. 120 już art. 119a nie ma, aczkolwiek ten ostatni w ustawie pozostaje. Tak oto „radosna twórczość” legislatorów resortowych doprowadzi do nieoczekiwanej zmiany granic między wykroczeniami a przestępstwami.

Drugiego przykładu nieco zaskakującej konwersji dostarcza art. 111 przywoływanej ustawy o pracy na morzu. W wersji pierwotnej typizował on czyny prowadzącego agencję zatrudnienia lub pośrednictwo pracy, zabronione pod groźbą kary grzywny od 1000 zł do 30 000 zł, a więc typowe wykroczenia z zakresu prawa pracy, z sankcją grzywny w wysokości przyjętej jako reguła w Kodeksie pracy znowelizowanym w 2007 r. Podczas jednej z nowelizacji ustawy o pracy na morzu sankcja z art. 111 została zmieniona z „podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł” na „podlega karze pieniężnej od 1000 zł do 30 000 zł”. Okazuje się, że czyn, który przed nowelizacją był wykroczeniem (procesowe odesłanie do k.p.w. w art. 117 ust. 2 tej ustawy) po nowelizacji stał się deliktem administracyjnym (procesowe odesłanie do przepisów o administracji morskiej w art. 117 ust. 1 tej ustawy), ale i opis czynów, ich podmiot i dolegliwość pozostały dokładnie takie same.

Przykłady konwersji można mnożyć, dodając do nich przypadki ewidentnej niechęci ustawodawcy do typizowania wykroczeń. W nowych regulacjach ustawodawca częstokroć wprowadza odpowiedzialność za delikty administracyjne, mimo że czyny tak kwalifikowane powinny być, jeżeli nie przestępstwami, to już na pewno wykroczeniami, ale przy założeniu, że trzy wskazane poziomy penalizacji można ułożyć hierarchicznie: wyższy – przestępstwa, średni – wykroczenia, niższy – delikty administracyjne. Tymczasem tak, przynajmniej w większości przypadków nie jest, zwłaszcza przy porównaniu wykroczeń z deliktami administracyjnymi. Nie siląc się już na pełne udokumentowanie obu tych zjawisk (konwersji i niechęci do typizacji wykroczeń), poprzestanę na zasygnalizowaniu, że dotknęły one m.in. przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów, o kosmetykach, o doświadczeniach na zwierzętach, o systemach oceny zgodności, o ochronie warstwy ozonowej, o cyberbezpieczeństwie, o rolnictwie ekologicznym.

4. Konsekwencje prawne konwersji

Należy rozróżnić konsekwencje w sferze prawa materialnego i procesowego. Trzy najważniejsze konsekwencje prawno-materialne to:

- umożliwienie pociągnięcia do odpowiedzialności nie tylko osoby fizycznej, lecz także osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nawet bez osobowości prawnej,

– uniezależnienie odpowiedzialności od winy, aczkolwiek nie zawsze (ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów) bądź z wprowadzeniem jakiegoś „śladu” winy (ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym),

w porównaniu z wykroczeniami – zazwyczaj drastyczne zaostrenie sankcji finansowej, która już nie nazywa się „grzywną”, lecz „karą pieniężną”, ale jej górna granica przekracza kodeksowe maksimum najczęściej 20-krotnie, a w skrajnym przypadku nawet 200-krotnie, jeżeli jest oznaczona kwotowo, a jeżeli jest oznaczona jako 10-krotność czy 20-krotność średniego miesięcznego wynagrodzenia także sięga wysoko ponad kodeksowe 5000 zł.

Od strony proceduralnej konwersja oznacza przejście z trybu sądowego w sądownictwie powszechnym na administracyjny pod kontrolą sądów, ale nie powszechnych, lecz administracyjnych. Wbrew pozorom, nie prowadzi to wcale do skrócenia, lecz do przedłużenia postępowania, bo w trybie sądowym mamy co do zasady dwie instancje (ze względu na wyjątkowość kasacji – art. 110 § 1 k.p.w.), w administracyjnym – cztery, bo do dwóch instancji administracyjnych dochodzi jeszcze skarga do sądu administracyjnego i zawsze przysługująca stronom skarga kasacyjna do NSA. Łatwo sobie wyobrazić, że kiedy wchodzi w rachubę wysoka kara pieniężna – strona wykorzysta wszystkie.

Tryb administracyjny jest – w porównaniu z sądowym w sprawach o wykroczenia – wielce atrakcyjny dla organów administracji. Organ nie musi prowadzić czynności wyjaśniających (art. 56 § 2 k.p.w.), nie musi sporządzać wniosku o ukaranie, który – jeżeli sporządza go oskarżyciel publiczny – ma odpowiadać wymaganiom art. 57 § 3 k.p.w., nie musi stawać przed sądem, wykazywać winy sprawcy ani uzasadniać domagania się wymierzenia odpowiedniej, jego zdaniem, kary pieniężnej. Wszystko to organ robi sam decyzją administracyjną. Owszem, decyzja ostateczna podlega kontroli sądu administracyjnego, ale jedynie pod względem legalności. Można odnieść wrażenie, że organy administracji boją się weryfikacji ich ustaleń przed sądem powszechnym rozpoznającym sprawy o wykroczenia, stąd nacisk na ustawodawcę, aby wprowadził odpowiedzialność raczej za delikty administracyjne niż za wykroczenia, bo sądów administracyjnych boją się nieco mniej ze względu na ograniczoną kognicję tych ostatnich.

Opisana wyżej ekspansja przepisów typizujących delikty administracyjne, znajdująca wyraz nie tylko w konwersji wykroczeń w delikty, lecz także w niechęci typizowania wykroczeń i sięgania od razu do deliktów, jest jednym z czynników prowadzących do postawienia pytania o sens

dalszego utrzymywania prawa wykroczeń w kształcie znanym od co najmniej pół wieku.

5. Pomysł likwidacji prawa wykroczeń

W latach 2019–2020 ukazało się obszernie (liczące łącznie 1437 stron druku) dwutomowe dzieło o reformie prawa wykroczeń³⁶, wieńczące analityczną pracę zespołu autorskiego kierowanego przez Pawła Daniluka. We wnioskach końcowych³⁷ opowiedziano się za likwidacją prawa wykroczeń, argumentując, że w wyniku długotrwałej ewolucji wykroczenie przybrało postać tzw. małego przestępstwa, czego konsekwencją jest zamazanie istotnych różnic między wykroczeniem a przestępstwem. Należy zatem zastąpić dzisiejszy trójpodział czynów zabronionych pod groźbą kary (przestępstwa, wykroczenia, delikty administracyjne) dwupodziałem na przestępstwa i delikty administracyjne. Można to osiągnąć przesuwając część dzisiejszych wykroczeń do przestępstw, część do deliktów administracyjnych. Autorzy wskazali na trzy kryteria przemawiające za przekształceniem wykroczeń w przestępstwa:

- wykroczenia mieszczące się w kategorii przepołowionych, rozumianej znacznie szerzej niż kradzież lub przywłaszczenie z art. 119 k.w., wyrąb drzewa w lesie z art. 120 k.w., paserstwo z art. 122 k.w. oraz zniszczenie lub uszkodzenie mienia z art. 124 k.w., gdzie mamy wyraźną granicę kwotową 500 zł, ostatnio³⁸ podniesioną do 800 zł; takimi przepołowionymi są także wszystkie wykroczenia, których znamieniem jest zabór, przywłaszczenie, uszkodzenie lub zniszczenie jakiegokolwiek mienia. Prowadząc tę myśl do konsekwentnego końca autorzy opowiedzieli się za tym, aby po prostu uchylić nie tylko art. 119, art. 120, art. 122 i art. 124 k.w., ale także przepisy kodeksowe typizujące kradzież z ogrodu (art. 123 k.w.), szkodnictwo leśne (art. 148 k.w.), paserstwo leśne (art. 149 k.w.), szkodnictwo ogrodowe (art. 150 k.w.), niszczenie zasiewów, sadzonek i traw (art. 156 § 1 k.w.), dając wyraz przekonaniu, że zachowania w nich stypizowane staną się niejako automatycznie przestępstwami z art. 278 (kradzież), art. 284

³⁶ P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 1, Warszawa 2019 oraz Tom II, Warszawa 2020.

³⁷ Przedstawionych przez Pawła Daniluka w II tomie *Reformy...*, s. 661–678, a od strony procedury karnej przez Piotra Gensikowskiego w tymże II tomie *Reformy...*, s. 713–730.

³⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2600).

- (przywłaszczenie), art. 288 (zniszczenie lub uszkodzenie mienia), art. 290 (wyrąb drzewa w lesie) i art. 291 (paserstwo) Kodeksu karnego,
- zagrożenie karą aresztu lub bardzo wysoką grzywną; jeśli chodzi o grzywnę, to tylko w tym miejscu autorzy sięgają do wykroczeń pozakodeksowych zagrożonych grzywną do 100 000 zł w ustawie o przewozie materiałów niebezpiecznych i ustawie o ograniczeniu pracy w święta, opowiadając się za uznaniem tych czynów za przestępstwa, ale z pozostawieniem ich w ustawach pozakodeksowych,
 - wola pokrzywdzonego determinująca ściganie, co nakazywałoby uznać za przestępstwa samowolne używanie cudzej rzeczy (art. 127 k.w.), przechodzenie, przejeżdżanie lub przeganianie zwierząt przez cudze grunty (art. 151 k.w.), nieopuszczenie lasu, pola, ogrodu, pastwiska lub grobli wbrew żądaniu osoby uprawnionej (art. 157 k.w.).

Większość pozostałych wykroczeń z części szczególnej k.w. należałoby przesunąć do kategorii deliktów administracyjnych, ponieważ w istocie pełnią służebną rolę pod względem nakazów i zakazów administracyjnych, zabezpieczając ich realizację za pomocą kary. Wyjątkami byłyby wykroczenia z art. 52b, art. 133 § 1 i art. 135 k.w., co do których autorzy opowiadają się za depenalizacją całkowitą.

Poza dwoma wskazanymi wyżej przykładami, autorzy nie odnieśli się do półtorej setki ustaw zawierających przepisy o wykroczeniach. O ile dobrze rozumiem intencję, należałoby postąpić analogicznie, czyli pozostawiając te przepisy w odnośnych ustawach część z nich przekształcić w przestępstwa wedle trzech kryteriów (znamiona przypominające „przepołowienie”, areszt lub bardzo wysoka grzywna, domniemana wola pokrzywdzonego), wszystkie pozostałe przekształcić w delikty administracyjne.

Z postulatem likwidacji prawa wykroczeń fundamentalnie się nie zgadzam, i to nie tylko ze względu na wieloletnią tradycję, której nie da się tak zupełnie zlekceważyć, ale także z innych przyczyn. Autorzy zapewne mają rację wywodząc, że w wyniku długiej ewolucji prawo wykroczeń stało się „małym prawem karnym”, a wykroczenie stało się „małym przestępstwem”. Ale moim zdaniem dobrze, że tak się stało, bo to „małe prawo karne” było przez wiele lat przydatne i nadal przydatne być może. Kwestionuję przekonanie autorów, że skoro nie można uchwycić czytelnego kryterium różnicowania czynów zabronionych, to nie pozostaje nic innego, jak opowiedzieć się za likwidacją wykroczeń. Przynajmniej w niektórych dziedzinach takie kryterium jest czytelne i łatwo uchwytne. Posłużę się dwoma przykładami, jednym kodeksowym i drugim pozakodeksowym. Nieostrożne obchodzenie się z ogniem i naruszanie przepisów przeciwpożarowych to co do zasady wykroczenia (art. 82 i art. 82a k.w.),

ale pod warunkiem, że nie doszło do pożaru ani jego bezpośredniego niebezpieczeństwa, bo wtedy czyn nie jest wykroczeniem, lecz staje się przestępstwem z art. 163 § 1 pkt 1 k.k. (pożar) bądź z art. 164 k.k. (bezpśrednie niebezpieczeństwo). Trudno mi pojąć, dlaczego to kryterium miałyby nie być czytelne. Drugi przykład z ustawy o ochronie przyrody³⁹: naruszenie zakazów odnoszących się do chronionych obszarów, obiektów lub gatunków jest wykroczeniem z art. 127 pkt 1 i 2 lub art. 131 pkt 14 tej ustawy, ale jeżeli pociągnęło za sobą spowodowanie istotnej pod względem przyrodniczym szkody, staje się przestępstwem z art. 181 § 2 lub 3 albo z art. 187 k.k.; kryterium podziału jest jak najbardziej czytelne. Jeśli zważyć, że wszystkie wykroczenia z ustawy o ochronie przyrody są zagrożone także karą aresztu, to zgodnie z koncepcją autorów powinny być one przesunięte do przestępstw. Czy naprawdę turysta, który w parku narodowym umyślnie nastawi przenośne radio „na całą moc” (naruszenie wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody zakazu zakłócania ciszy; dziś wykroczenie z art. 127 pkt 1 lit. a tej ustawy) ma być przestępcą ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami? Dziś podejdzie do niego strażnik parku i albo zwróci mu uwagę (zastosuje środek oddziaływania wychowawczego przewidziany w art. 41 k.w.), albo – jeżeli turysta będzie „się stawiał” – nałoży na niego grzywnę mandatem karnym, którego turysta może nie przyjąć, ale wtedy strażnik skieruje wniosek i ukaranie do sądu, co zgodnie z przepisami uczynić może. Po konwersji wykroczenia w przestępstwo strażnik będzie musiał wezwać Policję (Straż Parku nie może prowadzić postępowania w sprawach o przestępstwa), ta będzie musiała przeprowadzić dochodzenie i skierować akt oskarżenia do sądu, bo ściganie przestępstw następuje na zasadzie legalizmu (art. 10 § 1 k.p.k.).

Zdaję sobie sprawę z tego, że na pojedynczych przykładach można ośmieszyć każdą koncepcję, nawet tę jak najbardziej uzasadnioną z punktu widzenia czystości doktrynalnej. Ale takich przykładów można podać znacznie więcej. Dziś ten, kto w cudzym lesie wydobywa sok brzozy, popełnia wykroczenie z art. 153 § 1 pkt 1 k.w., zagrożone grzywną do 250 zł albo naganą. Skoro przy tym nie tylko uszkadza cudze mienie, ale i działa w zamiarze przywłaszczenia soku brzozy, czyn ten powinien być przestępstwem. Czy po likwidacji Kodeksu wykroczeń zacznie być tak oceniany? Mam co do tego zasadnicze wątpliwości. Do tego dochodzi jeszcze wysokie prawdopodobieństwo umarzania postępowań przygotowawczych w sprawach o takie „drobiazgi” wobec zniko-

³⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.).

mej społecznej szkodliwości czynu, podczas gdy w odniesieniu do wykroczeń odpowiednika art. 1 § 2 k.k. nie ma i bardzo dobrze, że nie ma.

Jeszcze jeden przykład, tym razem z ustawy rybackiej⁴⁰. W myśl jej art. 27a ust. 1 pkt 2 wykroczenie popełnia wędkarz, który wędkuje:

- bez karty wędkarskiej,
- bez zezwolenia uprawnionego do rybactwa.

Jeżeli dobrze rozumiem intencje autorów, czyn z art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a ma się stać deliktem administracyjnym, ale ten z art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b chyba przestępstwem, bo przecież zarzucenie wędki jest czynnością prowadzącą bezpośrednio do pozyskania ryby, a więc art. 13 § 1 w zw. z art. 278 k.k. A co będzie, jeżeli wędkarz powie, że wcale nie chciał przywłaszczyć sobie ryby, chciał ją złowić, a potem wypuścić. Czyżby to miało być samowolne używanie cudzej rzeczy ruchomej⁴¹? Ale przecież zgodnie z poglądem autorów taki czyn też ma być przestępstwem.

Przestanę już brnąć w opary absurdu, sprawa jest poważna. Obawiam się, że zrealizowanie pomysłów autorów doprowadziłoby do tego, że te wszystkie „drobiazgi” z rozdziału XIX k.w., z ustawy o ochronie przyrody, ustawy rybackiej (jeśli zważyć, że typizacje wykroczeń to półtoręj setki ustaw, przykładów można podać znacznie więcej) traktowane dziś jako wykroczenia po przekształceniu ich w przestępstwa w ogóle nie będą ścigane, z jawnym pogwałceniem zasady legalizmu. Ten efekt w postaci faktycznego (bezzasadnego) oportunistycznego jest dość łatwy do przewidzenia, także dlatego, że wraz z likwidacją wykroczeń tym samym ulegnie likwidacji postępowanie mandatowe. Rzeczywiście postępowanie mandatowe w sprawach o przestępstwa jest nie do pomyślenia, ale w sprawach o wykroczenia odgrywa ono od lat wielce znaczącą, wręcz dominującą rolę. Mam na uwadze nie tylko Policję, ale także choćby różnego typu inspekcje, straże gminne, straże przyrodnicze, dla których postępowanie mandatowe jest podstawowym orężem w ściganiu czynów drobnych, ale w swej masie wielce dokuczliwych.

Nie podzielam trafności zastrzeżeń wysuwanych pod adresem postępowania mandatowego, jakoby było ono sprzeczne z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że domniemanie niewinności może być obalone tylko prawomocnym wyrokiem sądu, z czego dalej należałoby

⁴⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 883).

⁴¹ Owszem, w świetle art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 572) ryba będąca bezspornie zwierzęciem nie jest rzeczą, ale zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy.

wnioskować, że domniemanie niewinności nie może być obalone przez organ pozasądowy nakładający grzywnę mandatem karnym. Zarzut ten byłby oczywiście trafny, gdyby osoba poddawana postępowaniu mandatowemu musiała mandat przyjąć. Ale nie musi, zawsze może odmówić przyjęcia mandatu, co więcej, o tym prawie musi być poinformowana (art. 97 § 3 k.p.w.). To nie jest tak, że funkcjonariusz upoważniony do stosowania postępowania mandatowego obala domniemanie niewinności, to sam domniemany sprawca wykroczenia przyjmując mandat uznaje swoją winę, bo gdyby jej nie uznał, to odmówiłby przyjęcia mandatu, poddałby się postępowaniu przed sądem i czekał, aż mu udowodnią winę, bo jak mu jej nie udowodnią, to zostanie uniewinniony.

6. Konkluzje

Doceniam wysiłki autorów i ich dbałość o dogmatyczną czystość konstrukcji normatywnych. Niemniej jednak moim zdaniem likwidacja prawa wykroczeń przyniosłaby więcej szkody niż pożytku. Prawo wykroczeń powinno pozostać właśnie jako „małe prawo karne” różniące się tak od prawa karnego *sensu stricto*, jak i od prawa deliktów administracyjnych. Poddanie spraw o wykroczenia wyłącznej kognicji sądów powszechnych jest znaczącym osiągnięciem na drodze do demokratyzacji i poszanowania praw człowieka, ale trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie prawa wykroczeń bez postępowania mandatowego.

Co więcej, moim zdaniem rola prawa wykroczeń powinna jeszcze wzrosnąć i to kosztem deliktów administracyjnych. Może warto wrócić do założeń wyjściowych, że za delikty administracyjne odpowiadają co do zasady osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Prosty powrót do lat 80. XX w. jest oczywiście wykluczony ze względu na szerokie dopuszczenie przedsiębiorczości prywatnej. Może poszukać rozwiązania kompromisowego i w przyszłej ustawie o odpowiedzialności za delikty administracyjne⁴² przyjąć, że w tym trybie odpowiadają jedynie przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców⁴³, tj. osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odręb-

⁴² Mój inspirowany prawem czeskim pomysł, aby zlikwidować delikty administracyjne i wszystko przenieść w obręb prawa wykroczeń (W. Radeccki w II tomie Reformy..., s. 598–606) nie spotkał się ze zrozumieniem. Myślę, że w dającej się przewidzieć przyszłości będziemy musieli pogodzić się z trójpodziałem czynów karalnych na przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne.

⁴³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 162).

ne ustawy przyznaje zdolność prawną, wykonujące zorganizowaną działalność zarobkową we własnym imieniu i w sposób ciągły. Oczywiście jest, że tylko za takie naruszenia prawa, które związane są z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Przy takim założeniu można zrozumieć, dlaczego kara pieniężna może sięgać miliona i więcej złotych i dlaczego odpowiedzialność nie musi być uzależniona od winy, może wystarczy taka konstrukcja, którą ustawodawca przyjął w przywoływanym już art. 93 ust. 4 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Zostawię to, bo to jest sprawa przyszłej ustawy o odpowiedzialności za delikty administracyjne, a tym artykule zajmuje się prawem wykroczeń. Osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami za naruszenia prawa, które nie wyczerpują znamion przestępstw, powinny odpowiadać w reżimie prawa wykroczeń, co prowadzi mnie do wniosku, że rola prawa wykroczeń powinna się zwiększyć.

Nie oznacza to, abym obecny kształt prawa wykroczeń wyznaczony Kodeksem wykroczeń, za którego utrzymaniem się opowiadam, uważał za optymalny. Przede wszystkim należałoby znacząco podnieść granice grzywien za wykroczenia, co najmniej do 30 000 zł, co już uczyniono zarówno w prawie pracy, jak i w nowelizacji k.w. przeprowadzonej w grudniu 2021 r. Tej wysokości należałoby się już konsekwentnie trzymać. Ale ta zmiana nie mogłaby się ograniczyć do ustawy złożonej z trzech artykułów, z których pierwszy zastąpiłby kwotę 5000 zł kwotą 30 000 zł w art. 1 § 1 k.w., drugi uczyniłby to samo w art. 7 § 3 k.k., trzeci wyznaczyłby termin wejścia w życie ustawy. Przeprowadzenie takiej zmiany musiałoby się wiązać z gigantyczną pracą legislacyjną polegającą na przejrzaniu półtorej setki ustaw typizujących wykroczenia bądź wykroczenia i delikty administracyjne oraz co najmniej kilkudziesięciu ustaw typizujących tylko delikty administracyjne i zdecydowaniu, czy sankcja w postaci „podlega karze grzywny” ma zawsze sięgać 30 000 zł, czy może trzeba ją zmniejszyć do 20 000 zł czy 10 000 zł, ale także na „odwróceniu konwersji” i przeniesieniu deliktów administracyjnych popełnianych przez osoby fizyczne inne niż przedsiębiorcy z powrotem w obręb prawa wykroczeń.

Tak więc pomysł likwidacji prawa wykroczeń uważam za chybiony. Moim zdaniem powinno być odwrotnie: rola prawa wykroczeń jako „małego prawa karnego” powinna zostać doceniona jako niezbędne i sprawdzone przez kilkadziesiąt lat uzupełnienie „dużego prawa karnego”.

Bibliografia

1. Cieślak M., Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia, Warszawa 1994.
2. Danecka D., Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim, Warszawa 2019.
3. Daniluk P. (red.), Reforma prawa wykroczeń. Tom 1, Warszawa 2019 i Tom 2, Warszawa 2020.
4. Marek A. (red.), System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010.
5. Mozgawa M., Kulik M., Wybrane zagadnienia wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej, *Ius Novum* 2016, nr 3.
6. Radecki W., Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej? *Przegląd Prawa Karnego* 1996, nr 14–15.
7. Radecki W., Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego, *Ius Novum* 2009, nr 1.
8. Szumiło-Kulczycka D., Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004.
9. Wolter W., Nauka o przestępstwie, Warszawa 1973.

Future of Polish petty offences law (part 2)

Abstract

This paper looks at history of, recent alarming developments in, and ideas for practical elimination of, Polish petty offences law. It also reflects on whether petty offences law should continue to exist, and if so, what petty offences law should be in the future.

Key words

Crime, petty offence, liability in tort under administrative law, criminal administrative law, petty offenses law, administrative criminal law.