

ARTYKUŁY

Wojciech Radecki¹

Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 1)

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. Pierwsza polska kodyfikacja prawa karnego

Po długich i gorących sporach o miejsce prawa wykroczeń w systemie prawa karnego, jakie toczyły się w łonie przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej, do rozstrzygnięcia doszło w 1932 r. trzema rozporządzeniami (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: Kodeks karny², Prawo o wykroczeniach³, Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykrocze-

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

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571).

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 572).

niach⁴. W art. 1 Prawa o wykroczeniach zdefiniowano wykroczenie jako czyn zagrożony karami zasadniczymi: aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł albo jedną z tych kar. Warto zwrócić uwagę, że górna granica grzywny za wykroczenia była kwotą znaczną, jeśli zważyć, że w 1933 r. zarobek tygodniowy robotnika w Polsce wynosił przeciętnie 24 zł, zarobek powyżej 200 zł miesięcznie osiągało tylko 10% robotników, a pensje państwowych pracowników umysłowych wynosiły przeciętnie 304 zł miesięcznie⁵. Okazuje się, że przedwojenne maksimum grzywny za wykroczenie to mniej więcej 10-krotność średniej miesięcznej pensji najlepiej wtedy w Polsce wynagradzanych państwowych pracowników umysłowych.

Wprawdzie wykroczenia nie zostały zaliczone do przestępstw, gdyż to ostatnie pojęcie obejmowało zbrodnie i występki, ale zasadniczą zbieżność odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia podkreślał art. 2 Prawa o wykroczeniach, który nakazywał stosowanie licznych przepisów części ogólnej k.k. z 1932 r. również do wykroczeń, przy czym przez wyrażenie „sąd” należało rozumieć każdą właściwą władzę karzącą.

Aby dokładnie zrozumieć, co stało się kilkadziesiąt lat później w pierwszej dekadzie XXI wieku, warto starannie wczytać się w art. 13 Przepisów wprowadzających z 1932 r.: „Przepisy części ogólnej prawa o wykroczeniach stosuje się do przestępstw przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych, choćby za nie groziła kara wyższa lub inna, niż określona w art. 1 powyższego prawa”. Przepis ten należało odczytać w ten sposób, że zgodnie z intencją przedwojennego kodyfikatora można było orzecznictwo w sprawie o przestępstwo przekazać władzom administracyjnym, a po takim przekazaniu było ono traktowane tak jak wykroczenie, nawet jeżeli było zagrożone karą przekraczającą 3 miesiące aresztu lub 3000 zł grzywny albo karą inną niż areszt lub grzywna. Nieco upraszczając: przestępstwo przekazane do orzekania władzom administracyjnym stawało się wykroczeniem. Trzeba zwrócić uwagę, że z przywołanego art. 13 bynajmniej nie wynikało, że chodzi tylko o przestępstwa przekazane do orzecznictwa organów administracji przed wejściem w życie Prawa o wykroczeniach, sposób jego sformułowania zdawał się wskazywać, że był to przepis dopuszczający takie przekazanie także w przyszłości.

Przedwojenne Prawo o wykroczeniach obowiązywało przez blisko 40 lat, co dobrze świadczy o jego poziomie legislacyjnym, aczkolwiek powojenna ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym⁶, zawierająca także przepisy

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 573).

⁵ Informacje o zarobkach za: I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku, Warszawa 1984, s. 328.

⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 1966 r., Nr 39, poz. 233).

prawa materialnego, przekazująca orzecznictwo w sprawach o wykroczenia kolegiom z tzw. naboru społecznego, które z czasem uzyskały miano „kolegiów karno-administracyjnych”, zasadniczo zmieniła obraz prawa wykroczeń, które zaczęło być nazywane „prawem karno-administracyjnym”. Na odnotowanie zasługuje ostateczne ustalenie górnej granicy grzywny za wykroczenie na 4500 zł, kwoty, w porównaniu, znacznie niższej od przedwojennej.

2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r.

Dla tego raczej spokojnego bytu prawa karno-administracyjnego na peryferiach głównych gałęzi prawa prawdziwym przełomem okazała się wydana z przyczyn kryminalno-politycznych Ustawa z dnia 1966 r. o przekształceniu niektórych przestępstw w wykroczenia⁷. Ustawa wprowadziła instytucję „czynów karalnych przepołowionych” polegającą na tym, że takie same co do istoty czyny zabronione pod groźbą kary (najważniejsze przykłady to kradzież lub przywłaszczenie oraz zniszczenie lub uszkodzenie mienia) były przestępstwami, jeżeli wartość (przy kradzieży lub przywłaszczeniu) lub szkoda (przy zniszczeniu lub uszkodzeniu) przekraczała kwotę graniczną (wtedy 300 zł), a wykroczeniami, jeżeli nie przekraczała. Ta sama konstrukcja objęła paserstwo i spekulację, ponadto niektóre dotychczasowe przestępstwa zostały przekształcone w wykroczenia. Intencja zmian była prosta: chodziło o odciążenie prokuratur i sądów od zajmowania się sprawami drobnymi, którymi wedle ówczesnych poglądów z równym powodzeniem mogły się zająć kolegia karno-administracyjne.

Wejście w życie ustawy z 1966 r. stało się także impulsem do szerszego zajęcia się wykroczeniami przez teorię prawa, czego przykładem był choćby komentarz do tej ustawy⁸. Stopniowo dojrzewała myśl o potrzebie kodyfikacji prawa wykroczeń, które po przejęciu czynów wprawdzie drobnych, ale o charakterze kryminalnym, przestało być marginesem prawa karnego.

3. Kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 roku

Kodyfikacja została przeprowadzona w 1971 r. pięcioma ustawami: Kodeks wykroczeń⁹, Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń¹⁰, Kodeks

⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz. U. Nr 23, poz. 149).

⁸ A. Gubiński, M. Siewierski, Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1967.

⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114), nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego, Dz. U. z 2022 r., poz. 2151.

postępowania w sprawach o wykroczenia¹¹, Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹² oraz ustawą ustrojową¹³.

Kodyfikacja prawa o wykroczeniach była poprzedzona kodyfikacją prawa karnego w 1969 r. Od strony materialnej istotne dla dalszych rozważań znaczenie miało to, że nowy wtedy Kodeks karny¹⁴ zrezygnował ze znanego k.k. z 1932 r. rozróżnienia grożących za przestępstwa kar więzienia i aresztu, wprowadzając jednolitą karę pozbawienia wolności. Kara aresztu pozostała tylko w prawie wykroczeń, dając tym samym podstawę do wnioskowania, że czyn zagrożony w ustawie innej niż kodeksy (k.k. bądź k.w.) karą aresztu jest wykroczeniem, gdyby bowiem miał być przestępstwem, musiałby być zagrożony karą pozbawienia wolności. To spostrzeżenie zachowuje swoje znaczenie do dziś, o czym jeszcze będzie mowa.

Kodeks wykroczeń wprowadził materialno-formalne rozumienie wykroczenia, uznając je za czyn społecznie niebezpieczny, zagrożony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia karą zasadniczą aresztu do 3 miesięcy, ograniczenia wolności do 3 miesięcy, grzywny do 5000 złotych¹⁵ lub nagany. Maksimum grzywny zostało nieznacznie podniesione w porównaniu do tradycyjnego, obowiązującego przez ćwierć wieku 4500 zł. Kodeks utrzymał wprowadzoną w 1966 r. konstrukcję czynów karalnych „przepołowionych”, podnosząc kwotę graniczną do zasadniczo 500 zł, pogłębiony został także proces kontrawencjonalizacji, tj. przekształcania dotychczasowych występków w wykroczenia.

Zatrzymam się nad art. 24 § 1 k.w. w brzmieniu pierwotnym: „Grzywnę wymierza się w wysokości od 100 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Obowiązujące brzmienie tego przepisu jest niemal identyczne, z tą tylko różnicą, że minimum grzywny zostało obniżone do 20 zł. Na tle tego przepisu pojawia się pytanie, które i dziś ma szczególnie doniosłe znaczenie: co to jest ta „ustawa”, która może stanowić inaczej? Komentator odniósł

¹⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 115).

¹¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116), zastąpiony ustawą z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148), nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego, Dz. U. z 2022 r., poz. 1124.

¹² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 117).

¹³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. Nr 112, poz. 118), uchylona ustawą z 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149) w związku z likwidacją kolegiów do spraw wykroczeń.

¹⁴ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94).

¹⁵ Rzecz jasna, „starych”. Po inflacji w latach 80. i 90. XX w., denominacji złotego i podwyższeniu grzywien w 1995 r. górna granica grzywny za wykroczenia wróciła do pierwotnych 5000, ale już „nowych” złotych.

się do tego pytania w ten sposób, że najpierw zaznaczył, iż dopuszczalną wysokość grzywny, również co do dolnej jej granicy, ustala przepis art. 24 § 1 zastrzegając, że ustawa szczególna może przewidywać w tym zakresie odstępstwa, po czym wskazał, iż inne granice grzywny określają przepisy ówczesnego k.p.w.: w postępowaniu nakazowym od 100 do 1500 zł, w postępowaniu mandatowym od 50 do 1000 zł¹⁶. Pierwsza uwaga komentatora wskazuje, że jego zdaniem dopuszczalne było ustalenie dolnej granicy grzywny poniżej 100 zł a górnej powyżej 5000 zł, ale tylko w ustawie szczególnej, w żadnym razie w samym k.w. To pozornie oczywiste spostrzeżenie okaże się wcale nie tak oczywiste w końcówce 2021 roku, o czym dalej. W tym miejscu sięgnę jeszcze do art. IX § 3 przepisów wprowadzających Kodeks wykroczeń, który trzeba przywołać *in extenso*:

Art. IX. (...) § 3. Ilekroć ustawa przewiduje za czyn podlegający orzecznictwu kolegiów do spraw wykroczeń karę aresztu powyżej 3 miesięcy lub grzywnę powyżej 5000 złotych, górną granicę tych kar obniża się do wysokości 3 miesięcy aresztu lub do wysokości 5000 złotych grzywny.

Było to rozwiązanie zasadniczo odmienne od przyjętego w art. 13 przepisów wprowadzających z 1932 r., ale zauważyć trzeba, że stylizacja tego przepisu wskazywała, iż chodzi tylko o ustawy wydane wcześniej, które pozostały w mocy pod rządami Kodeksu wykroczeń¹⁷. Poza tym art. IX § 3 dotyczył tylko czynów podlegających orzecznictwu kolegiów do spraw wykroczeń, ale czyny, które temu orzecznictwu nie podlegały, były już wtedy pełnym marginesem, który z czasem jeszcze się zwężał. W każdym razie z art. IX § 3 nie wynikał zakaz ustalenia w ustawie szczególnej górnej granicy grzywny w wysokości przekraczającej 5000 zł. Do tego wątku, który ma kapitalne znaczenie teoretyczne i praktyczne, jeszcze wrócę.

Po wejściu w życie k.w. porzucono nazwę „prawo karno-administracyjne” jako nieadekwatną do nowego modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Ten dział prawa nazwano po prostu prawem wykroczeń, pozostającym wszakże w ramach gałęzi, którą było i jest prawo karne. Po przekazaniu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w całości sądom powszechnym (z wyjątkiem jedynie postępowania mandatowego), co nastąpiło w 2001 r., przynależność prawa wykroczeń do prawa karnego stała się oczywista. Ostateczne od strony naukowej potwierdzenie zapatrywania, że prawo wykroczeń jest częścią prawa karnego, przynosi najpoważniejsze dzieło teoretyczne, jakim jest System Prawa Karnego, w którym czytamy, iż w wypadku

¹⁶ J. Bafia, (w:) J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 1980, s. 68–69.

¹⁷ Takie było też stanowisko komentatorki, zob. I. Śmietanka, (w:) J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 1980, s. 367.

wykroczeń mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną, aczkolwiek jest to odpowiedzialność o zredukowanych konsekwencjach prawnych¹⁸.

Po kodyfikacji nauka prawa poważnie zajęła się prawem wykroczeń¹⁹, aczkolwiek prawdziwy „wysyp” podręczników, komentarzy i monografii tej dziedziny prawa poświęconych nastąpił dopiero w nowych warunkach ustrojowych.

4. Prawo wykroczeń po rozpoczęciu transformacji ustrojowej

Przełom lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, wyznaczony obradami „Okrągłego stołu” toczącymi się wiosną 1989 r. i wyborami czerwcowymi tegoż roku, oznaczał rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej. Jednakże myśl o potrzebie reformy prawa wykroczeń pojawiła się nieco wcześniej, bo jeszcze w 1988 r., kiedy została utworzona Komisja do spraw Reformy Prawa o Wykroczeniach przy ówczesnym Ministrze Spraw Wewnętrznych; efektem pracy tej komisji były Założenia reformy prawa o wykroczeniach, opublikowane wiosną 1989 r.²⁰ Ale wkrótce sprawa przybrała inny obrót, kiedy 17 listopada 1989 r. Minister Sprawiedliwości utworzył – w ramach Komisji do spraw Reformy Prawa Karnego – odrębny Zespół do spraw Ujednoczenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach. Przyjęto, że zadaniem tego zespołu będzie dołożenie starań, aby rozwiązania przyjęte przez Komisję ds. Reformy Prawa Wykroczeń przy Ministrze Spraw Wewnętrznych były należycie zharmonizowane z rozwiązaniami, które przyjmie Komisja ds. Reformy Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Założenie to nie sprawdziło się, gdyż po pół roku specjalną ustawą²¹ zasadniczo przemodelowano system orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Dotychczasowe kolegia do spraw wykroczeń pierwszej instancji usytuowane przy terenowych organach administracji państwowej stopnia podstawowego stały się kolegiami do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych. Zniesiono instytucję odwołania od orzeczeń kolegiów, znosząc tym samym kolegia odwoławcze, a rozpoznawanie środków zaskarżenia rozstrzygnąć kolegiów (stały się nimi żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego oraz zażalenia) powierzono sądom rejonowym. Bezpośredni nadzór nad działalnością kolegiów do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych powierzono prezesom tych sądów, a nadzór zwierzchni Ministrowi Sprawiedliwości (a nie Mi-

¹⁸ A. Marek, (w:) System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne, pod red. A. Marka, Warszawa 2010, s. 46.

¹⁹ Tytułem przykładu przywołam znakomitą monografię Jana Skupińskiego, Model polskiego prawa o wykroczeniach, Wrocław 1974.

²⁰ Dziennik „Rzeczpospolita” nr 60 z dnia 22 marca 1989 r.

²¹ Ustawa z dnia 8 czerwca 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).

nistrowi Spraw Wewnętrznych, jak było dotychczas). Zniesiono komisje orzecznictwa do spraw wykroczeń przy wojewodach, a uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć powierzono sądom wojewódzkim. W ten sposób kolegia do spraw wykroczeń zostały praktycznie włączone w system sądownictwa powszechnego jako jego najniższy szczebel, aczkolwiek nie zrezygnowano z zasady, że w kolegiach orzekają członkowie sprawujący swe funkcje społecznie. W każdym razie ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. stała się pierwszym krokiem w kierunku „usądowienia” orzecznictwa w sprawach o wykroczenia.

Konsekwencją tych zmian było to, że Komisja ds. Reformy Prawa Wykroczeń zaprzestała działalności, a jej zadania przejął wspomniany Zespół ds. Ujednoczenia. Jego nazwa okazała się nieadekwatna do wykonywanych zadań, którymi stały się przygotowania projektów trzech ustaw: Kodeksu wykroczeń, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz (wtedy jeszcze) ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń.

5. Wpływ rozwiązań konstytucyjnych na prawo wykroczeń

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²² weszła w życie 17 października 1997 r. Dla prawa wykroczeń istotne znaczenie miały trzy jej przepisy:

- art. 45 ust. 1 ustanawiający prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd,
- art. 175 ust. 1 przekazujący sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie sądom,
- art. 237, wedle którego w okresie 4 lat od wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd (ust. 1), a odwołanie od orzeczenia kolegium rozpoznaje sąd (ust. 2).

Jak wywodził autor jednego z pierwszych komentarzy do Konstytucji, jej rozdział VIII poświęcony sądom i trybunałom nie reguluje problematyki kolegiów do spraw wykroczeń dlatego, że Konstytucja przesądziła los tych organów, a nie tylko dokonała ich dekonstytucjonalizacji. Zgodnie z zasadą prawa obywatela do sądu instytucja kolegiów ulegnie likwidacji, a ich kompetencje przejmie sąd²³. Przyjęcie Konstytucji RP przyspieszyło prace nad Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia, który został uchwalony

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²³ W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998, s. 255.

24 sierpnia 2001 r.²⁴ i wszedł w życie dokładnie w terminie wymaganym przez Konstytucję, tj. 17 października 2001 r.

6. Nowy Kodeks karny i przepisy go wprowadzające oraz wielka nowelizacja Kodeksu wykroczeń

Nowy Kodeks karny został uchwalony 6 czerwca 1997 r.²⁵, towarzyszyły mu przepisy wprowadzające²⁶. W obu ustawach – co, jak zobaczymy, okaże się niezwykle istotne dla prawa wykroczeń – ustawodawca przyjął pewną konwencję językową polegającą na tym, że jeżeli sankcja o charakterze majątkowym głosi, iż sprawca „podlega grzywnie”, znaczy to, że czyn jest przestępstwem, a jeżeli sprawca „podlega karze grzywny” – to wykroczeniem. Konsekwencją przyjęcia tej konwencji było to, że redagujący przepisy wprowadzające k.k. w ich art. 5 § 2 złożonym z 49 punktów odnoszących się do utrzymywanych w mocy przepisów pozakodeksowego prawa karnego, w większości z nich pracowicie zmieniali sankcję z „podlega karze grzywny” na „podlega grzywnie”, wykonując tym samym kawał rzetelnej, nikomu niepotrzebnej roboty. Przecież od 65 lat nikomu nie przeszkadzało, że taka sama „kara grzywny” groziła i za przestępstwa, i za wykroczenia, ale w innej wysokości. Gdyby jeszcze było odwrotnie: kara grzywny za przestępstwa a grzywna za wykroczenia, to dałoby się to jakoś zrozumieć²⁷ już choćby dlatego, że policjant w postępowaniu mandatowym nakłada grzywnę, a nie karę grzywny, ale przyjętej przez ustawodawcę konwencji zrozumieć się nie da. Zresztą ustawodawca sam sobie nie uwierzył, skoro w wydawanych po wejściu w życie k.k. ustawach przewidujących odpowiedzialność za wykro-

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148), który wielokrotnie nowelizowany nadal obowiązuje w brzmieniu tekstu jednolitego, Dz. U. z 2022 r., poz. 1124. Dla porządku dodam, że nie udało się przyjąć nowego Kodeksu wykroczeń, mimo że ostateczna wersja projektu została przygotowana w grudniu 2002 r. Została ona zakwestionowana przez Radę Legislacyjną, której nie spodobała się przyjęta w projekcie koncepcja całościowej kodyfikacji materialnego prawa wykroczeń w jednym kodeksie. Bliżej w przedmiocie prac nad projektem zob. M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2019, s. 104–115.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553), wielokrotnie nowelizowany, nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego, Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 ze zm.).

²⁷ Aż się prosi, aby w tym miejscu sięgnąć do przykładu prawa niemieckiego, według którego sankcja finansowa grożąca za przestępstwa to *Geldstrafe*, a grożąca za naruszenia porządkowe to *Geldbuße*. Sama *Strafe* to oczywiście „kara”, ale *Buße* to „pokuta”. W prawie czeskim i słowackim sankcja finansowa za wykroczenie (a także za delikt administracyjny) to *pokuta* (w obu językach), natomiast sankcja finansowa za przestępstwo to zawsze „kara pieniężna” (*peněžitý trest* w języku czeskim, *peňažny trest* w języku słowackim).

czenia zagrożone karą grzywny bez oznaczenia górnej wysokości z reguły dodawał, regulację procesową, że orzekanie następuje w trybie k.p.w. A po co? – chciałoby się zapytać, skoro według przyjętej w 1997 r. konwencji językowej zagrożenie karą grzywny (a nie grzywną) miało przesądzać, że czyn jest wykroczeniem, a nie przestępstwem.

Swoistym zwieńczeniem trzeciej kodyfikacji prawa karnego była obszerna ustawa nowelizacyjna z 1998 r.²⁸, która m.in. wprowadziła kilkadziesiąt zmian w samym Kodeksie wykroczeń, dostosowując jego regulacje do rozwiązań przyjętych w Kodeksie karnym²⁹. Wydawało się, że dalszy rozwój prawa wykroczeń będzie się toczył w miarę spokojnie: zostanie przyjęty nowy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (co stało się w 2001 r.) i po nim nowy Kodeks wykroczeń (dążenia do jego uchwalenia zakończyły się fiaskiem w 2003 r.). Tymczasem w pierwszej dekadzie XXI wieku zaczęło się coś niepokojącego dziać na styku prawa wykroczeń z prawem karnym *sensu stricto* z jednej strony (wątpliwości co do charakteru prawnego czynów zagrożonych grzywną lub karą grzywny w wysokości przekraczającej 5000 zł) i prawem administracyjnym z drugiej (przekształcanie wykroczeń w delikty administracyjne). W tej części artykułu zajmę się pierwszym z sygnalizowanych zjawisk, pozostawiając drugie do odrębnego omówienia w kolejnej części.

7. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r.

Zacząło się od ustawy z 2004 r. o wyrobach budowlanych³⁰, która zawierała trzy przepisy o charakterze penalnym. W brzmieniu pierwotnym pierwszy z nich – art. 34 w trzech punktach typizował czyny polegające na wprowadzaniu do obrotu wyrobu budowlanego niespełniającego wymagań jakościowych lub wadliwie oznakowanego, opatrzone sankcją: „podlega grzywnie do 100 000 zł”; drugi – art. 35 typizował utrudnianie lub udaremnianie kontroli, opatrzone sankcją: „podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”, trzeci – art. 36 stanowił: „Orzekanie w sprawach określonych w art. 34 i 35 następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”. To, że czyn zabroniony w art. 35 był wykroczeniem, było poza jakąkolwiek dyskusją. A co z czynami zabro-

²⁸ Ustawa z dnia 28 sierpnia 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. 712).

²⁹ W szczególności zob. T. Grzegorzczak, Nowela do prawa wykroczeń. Komentarz, Kraków 1999, s. 11–52.

³⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1213). Ze względu na zasadnicze zmiany koncepcji penalnej tej ustawy problem rozważany w 2006 r. już nie istnieje.

nionymi w art. 34, którego sankcja wskazywała, że są to przestępstwa, ale art. 36 sugerował, że to wykroczenia? Sprawa dotarła z pytaniem prawnym o charakter tych czynów do Sądu Najwyższego, który postanowił odmówić podjęcia uchwały, ale w uzasadnieniu postanowienia zamieścił następujące stwierdzenie: „Jeżeli w ustawie wskazano, że orzekanie co do określonego czynu następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to czyn taki zawsze jest wykroczeniem, a więc także wtedy, gdy jest zagrożony karą grzywny wyższą niż 5000 zł”³¹. Na tle tego postanowienia w jakimś sensie odżyła konstrukcja normatywna przyjęta w art. 13 Przepisów wprowadzających Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach z 1932 r., która wbrew pozorom nie została zanegowana w art. IX § 3 Przepisów wprowadzających Kodeks wykroczeń z 1971 r., gdyż ten ostatni dotyczył tylko przepisów utrzymanych w mocy po wejściu w życie k.w.

Czy ustawodawca mógł sięgnąć do dawno zapomnianej konstrukcji normatywnej sprzed 72 lat? Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie warto wgłębić się w uzasadnienie postanowienia. Otóż zdaniem SN wątpliwość podniesiona w pytaniu prawnym ma w istocie charakter pozorny. Dalej SN powiada, że reguła, zgodnie z którą o tym, czy dany czyn jest występkiem czy wykroczeniem, decyduje najwyższa kara, jaką za czyn taki przewiduje ustawa, sprawdza się w odniesieniu do kodeksowych typów czynów zabronionych, wątpliwości mogą pojawić się na tle uregulowań zawartych w ustawach pozakodeksowych. SN dostrzega, że sankcja przewidziana w art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych (grzywna do 100 000 zł) może sugerować, że chodzi o występkę. Niemniej przypisuje decydujące znaczenie przepisowi art. 36 tej ustawy. Sięga dalej do § 81 Zasad techniki prawodawczej³², który należy w tym miejscu przywołać *in extenso*: § 81. Jeżeli na podstawie sankcji karnej określonej w przepisie karnym nie da się ustalić, czy dany czyn zabroniony jest przestępstwem czy wykroczeniem, na końcu przepisów karnych zamieszcza się przepis określający tryb orzekania w sprawie o ten czyn i nadaje mu się brzmienie: „Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. (...) następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania ...”

Autorzy komentarza do Zasad opatrzyli § 81 uwagą, że rozstrzygnięcie przewidziane przez ZTP jest wystarczająco klarowne³³. Rzeczywiście, jest klarowne, dlatego SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 lutego 2006 r. trafnie zauważył, że przepisy art. 34 i 36 ustawy o wyrobach budowlanych

³¹ Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. I KZP 52/05, OSNKW 2006, nr 3, poz. 23, opatrzone glosą K. Sychty, Prokuratura i Prawo 2008, nr 3, s. 155–165.

³² Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

³³ S. Wrótkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 180.

zostały sformułowane sprzecznie z dyrektywą zawartą w § 81 Zasad (da się przecież ustalić, że czyn zagrożony grzywną do 100 000 zł jest przestępstwem). Niemniej, zdaniem SN, stwierdzenie zawarte w art. 36 oznacza, iż wolą ustawodawcy było uznanie czynów z art. 34 za wykroczenia, a odmienne rozumienie tych przepisów pozostawałoby w rażącej sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy. W końcowym fragmencie uzasadnienia SN, dostrzegając oczywistą sprzeczność między treścią art. 1 § 1 k.w. a uznaniem czynów z art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych za wykroczenia, przywołał mój wcześniejszy o trzy lata pogląd zgłoszony na tle art. 45–48 ustawy o systemie oceny zgodności³⁴, że ustawodawca w myśl paremii *lex posterior derogat legi priori* po prostu zmienił regułę art. 1 § 1 k.w. i ustawą późniejszą od kodeksu wyraźnie uznał czyny zagrożone karą grzywny przekraczającą 5000 zł za wykroczenia, co mógł uczynić, skoro zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego szczególnie miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa³⁵. SN podzielił trafność mego poglądu i ostatecznie sformułował tezę, że czyn zagrożony grzywną lub karą grzywny w wysokości przekraczającej 5000 zł jest wykroczeniem, jeżeli ustawa poddaje orzekanie trybowi przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W tym miejscu wracam do art. 48 k.w., który przywołam *in extenso*: Art. 48. Przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

Jeżeli z tej perspektywy spojrzymy na czyny zagrożone grzywną lub karą grzywny powyżej 5000 zł, ale uznane za wykroczenia przez procesowe odeślanie do k.p.w., to konstrukcja normatywna okazuje się całkiem spójna. Do takich wykroczeń stosuje się przepisy części ogólnej k.w., ale z wyjątkiem art. 24 § 1 k.w., bo w jego miejsce wchodzi przepisy odmienne ustawy typizującej takie wykroczenia, wskazujące na inne granice grzywny. Podkreślam wszakże stanowczo: do takiego wniosku dochodzę nie poprzez sam art. 24 § 1 k.w., lecz dopiero poprzez art. 48 k.w.

Muszę się jeszcze odnieść do wnikliwych wywodów przedstawionych przez Pawła Daniluka, którego zdaniem niezasadny jest pogląd, jakoby art.

³⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. Nr 166, poz. 1360), która w art. 45–47 typizowała trzy czyny zagrożone karą grzywny do 100 000 zł, po jej art. 48 stanowił, że orzekanie o nie następuje na podstawie przepisów k.p.w. Ustawa ta pod zmienionym tytułem nadal obowiązuje w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1854), ale ze względu na zmianę przyjętej w niej koncepcji penalnej problemu rozważanego w 2003 r. już nie ma.

³⁵ W. Raǳecki, Normatywne ujęcie wykroczenia, Prokuratura i Prawo 2003, nr 2, s. 72; przywołałem wyrok TK z dnia 24 maja 1999 r., sygn. P 10/98, Prokuratura i Prawo 1999, dodatek „Orzecznictwo”, nr 9, poz. 54 i wskazane w uzasadnieniu tego wyroku wcześniejsze orzeczenie TK oznaczone sygnaturą K 2/94.

24 § 1 k.w. nie pozwalał na modyfikację górnej granicy kary grzywny w kierunku jej podwyższenia powyżej 5000 zł, lecz jedynie umożliwiał obniżenie górnej lub podwyższenie dolnej, jednakże do wysokości 5000 zł. Pogląd ten, jego zdaniem, pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 24 § 1 k.w., w którym najpierw wskazuje się na wysokość dolnej i górnej granicy grzywny, a następnie wyraźnie stwierdza: „chyba że ustawa stanowi inaczej”. W związku z tym, że to ostatnie zastrzeżenie nie zostało powiązane wyłącznie z dolną granicą grzywny ani w żaden inny sposób zawężone lub ograniczone, należy stwierdzić, że dotyczy ono zarówno dolnej, jak i górnej granicy zagrożenia karą grzywny³⁶. Z tym poglądem się co do zasady zgadzam, ale moim zdaniem wykluczone jest podwyższenie górnej granicy grzywny ponad 5000 zł w części szczególnej samego Kodeksu wykroczeń, gdyż to byłoby sprzeczne z art. 1 § 1 k.w., z którego wynika, że czyn zagrożony karą grzywny powyżej 5000 zł wykroczeniem nie jest. Dlatego jeśli chodzi o górną granicę grzywny, to w części szczególnej k.w. ustawodawca może ją jedynie obniżyć, co zresztą w wielu przepisach czyni, ale w żadnym wypadku podwyższyć. Dopuszczam natomiast podwyższenie górnej granicy grzywny powyżej 5000 zł, ale tylko w ustawodawstwie pozakodeksowym, sięgając do art. 48 k.w. Myślę, że z takim stanowiskiem zgodziłby się także Andrzej Marek, który odnosząc się do postanowienia SN z dnia 24 lutego 2006 r. wyraził pogląd, że formalnie jest możliwe uznanie – poprzez regulację procesową – czynu zagrożonego grzywną powyżej 5000 zł za wykroczenie, posiłkując się przepisem art. 48 k.w. (a nie samym art. 24 § 1 k.w.), co jednak, jego zdaniem, narusza zasadę podziału przestępstw i wykroczeń według wysokości grożącej sankcji³⁷.

8. Podniesione maksimum grzywny w pozakodeksowym ustawodawstwie o wykroczeniach

Można odnieść wrażenie, że postanowienie SN z dnia 24 lutego 2006 r. ośmieliło ustawodawcę do coraz częstszego sięgania do typizowania wykroczeń zagrożonych karą grzywny przekraczającą 5000 zł. Przywołam tylko kilka najwyraźniejszych przykładów w kolejności chronologicznej:

- rok 2007 – ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy³⁸ ustawodawca nowelizuje Kodeks pracy³⁹, podwyższając kary grzywny grożące za czyny z art.

³⁶ P. Daniluk, (w:) Kodeks wykroczeń. Komentarz, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2019, s. 17.

³⁷ A. Marek, A. Marek-Ostrowska, Prawo wykroczeń (materialne i procesowe), Warszawa 2021, s. 6.

³⁸ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1614).

³⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1510).

281–283 k.p. z dotychczasowych od 20 do 5000 zł na od 1000 do 30 000 zł; zauważmy, że w k.p. nie ma przepisu procesowego, który jest zbędny, skoro przepisy te znajdują się w dziale trzynastym k.p. „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika”; użycie nazwy „wykroczenie” przesądza, że czyny z art. 281–283 k.p. są wykroczeniami a nie przestępstwami,

- rok 2008 lipiec – w art. 45–47 ustawy o odpadach wydobywczych⁴⁰ ustawodawca typizuje kilkanaście czynów polegających przede wszystkim na wadliwym prowadzeniu niebezpiecznych składowisk odpadów wydobywczych, zabronionych pod groźbą kary grzywny do 100 000 zł albo aresztu; także ta ustawa nie zawiera przepisu procesowego odsyłającego do k.p.w., ale z uwagi na to, że w alternatywnie ujętej sankcji znajduje się kara aresztu, nie mamy wątpliwości, iż to są wykroczenia (gdyby to miały być przestępstwa, musiałaby być kara pozbawienia wolności),
- rok 2008 listopad – ustawodawca nowelizując⁴¹ poprzednią ustawę o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁴² zmienia sankcję za wykroczenie z art. 70 polegające na demontażu zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania z pierwotnej „podlega karze grzywny” (czyli zgodnie z art. 24 § 1 k.w. od 20 do 5000 zł), na „podlega karze grzywny w wysokości od 2000 zł do 100 000 zł; zauważmy, że nowa ustawa pod tym samym tytułem⁴³ tego rozwiązania nie przejmuje i stypizowane w jej art. 95–97 wykroczenia opatrzone są identyczną sankcją „podlega karze grzywny”, czyli od 20 do 5000 zł,
- rok 2009 – w ustawie o bateriach i akumulatorach⁴⁴ ustawodawca typizuje w art. 75 i 76 czyny zagrożone karą grzywny do 10 000 zł, w art. 83 czyny zagrożone karą grzywny do 50 000 zł, w art. 93 czyn polegający na przetwarzaniu zużytych baterii lub akumulatorów poza zakładem przetwarzania zagrożony karą grzywny do 100 000 zł; z uwagi na brzmienie art. 96 „Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 74–95, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”, nie mamy wątpliwości, że są to wykroczenia; po kolejnych nowelizacjach sankcja z art. 83 zostaje sprowadzona do „kary grzywny”, czyli w granicach od 20 do 5000 zł, art. 93 zostaje uchylony (zauważmy za-

⁴⁰ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2336).

⁴¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1464).

⁴² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1155), zastąpiona w 2015 r. nową.

⁴³ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1622).

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1113).

- sadniczą zbieżność z wykroczeniem z art. 70 poprzedniej ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym), ale grzywna do 10 000 zł w art. 75 i 76 pozostaje,
- rok 2011 – w art. 112 ust. 2–4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych⁴⁵ ustawodawca typizuje czyny polegające na przewozie niewłaściwie oznakowanych urządzeń ciśnieniowych, zabronione pod groźbą „grzywny do 100 000 zł”, po czym art. 112 ust. 5 zawiera klauzulę procesową odsyłającą do k.p.w., dlatego wiemy, że są to wykroczenia; na marginesie zauważmy, że ta ustawa kładzie ostateczny kres konwencji językowej, że jeżeli „grzywna” to przestępstwo, a jeżeli „kara grzywny” to wykroczenie,
 - rok 2012 – w art. 11 ustawy o powierzaniu wykonywania pracy cudzoziemcom⁴⁶ zostaje ujęty czyn polegający na uporczywym powierzaniu wykonywania pracy cudzoziemcowi przebywającemu nielegalnie w Polsce w przypadku, gdy praca ta nie ma związku z prowadzoną przez powierzającego działalnością gospodarczą, zagrożony karą grzywny do 10 000 zł; z regulacji procesowej art. 14 poddającej orzekanie o takie czyny przepisom k.p.w. wiemy, że jest to wykroczenie,
 - rok 2015 – w ustawie o pracy na morzu⁴⁷ ustawodawca w rozdziale 11 „Odpowiedzialność karna” zamieszcza m.in. przepisy o czynach godzących przede wszystkim w prawa pracownicze marynarzy, zabronione pod groźbą kary grzywny od 1000 zł do 30 000 zł (art. 112–116), co do których z zamieszczonego w art. 117 ust. 2 procesowego odesłania do k.p.w. wiemy, że są to wykroczenia,
 - rok 2017 – dwiema nowelizacjami⁴⁸ ustawy o zatrudnieniu⁴⁹ ustawodawca w jej rozdziale 20 „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy” najpierw rozszerza znamiona wykroczenia z art. 121 ust. 1 polegającego na prowadzeniu agencji zatrudnienia bez wymaganego wpisu do rejestru, opatrując je nową sankcją „podlega karze grzywny od 3000 zł do 100 000 zł” oraz dodaje do art. 121 nowy ust. 1a o prowadzeniu pośrednictwa pracy lub doradztwa bez wymaganego zawiadomienia

⁴⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2147).

⁴⁶ Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1745).

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. poz. 1569, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1694).

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 962) oraz Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 107).

⁴⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 690).

- marszałka województwa, opatrując je taką samą sankcją jak w ust. 1, następnie nowelizuje art. 120 ust. 1 i 3–5 podnosząc górną granicę grzywny za wykroczenia związane z organizowaniem nielegalnej pracy cudzoziemców z dotychczasowych 5000 zł do 30 000 zł, pozostawiając niezmiennym podwyższone minimum w ust. 1 w wysokości 1000 zł a w ust. 3–5 w wysokości 3000 zł,
- rok 2018 – w ustawie o ograniczeniu handlu w święta⁵⁰ ustawodawca w art. 10 ust. 1 i 2 typizuje trzy czyny zagrożone karą grzywny od 1000 do 100 000 zł; z art. 11 zawierającego procesowe odesłanie do k.p.w. wiemy, że są to wykroczenia,
 - rok 2020 – nowelizując⁵¹ ustawę chemiczną⁵² ustawodawca opatruje stygizowane w art. 49 ust. 1 wykroczenie wprowadzania do obrotu lub produkowania substancji chemicznej bez wymaganej przepisami unijnymi rejestracji sankcją „podlega karze grzywny do 200 000 zł”, pozostawiając bez zmian sankcję z art. 49 ust. 2 – kara grzywny do 50 000 zł; oba te czyny są wykroczeniami ze względu na objęcie ich w art. 64 tej ustawy procesowym odesłaniem do k.p.w.,
 - rok 2022 lipiec – zaostrzając odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku⁵³ ustawodawca wprowadza do ustawy o ochronie przyrody⁵⁴ nowy art. 130a przewidujący za usuwanie roślinności przez jej wypalanie w określonych miejscach karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny do 30 000 zł; nie mamy wątpliwości, że jest to wykroczenie, tak z uwagi na występujący w sankcji areszt, jak i procesowe odesłanie do k.p.w. zamieszczone w art. 132 rozszerzonym o art. 130a,
 - rok 2022 listopad – zostaje uchwalona ustawa o Centralnym Azylu dla Zwierząt⁵⁵, która wejdzie w życie 1 stycznia 2024 r., przewidująca w art. 25 ust. 1 wykroczenie zagrożone karą grzywny (a więc w rozmiarze od 20 do 5000 zł) za umyślne naruszenie zakazu rozmnażania zwierząt przekazanych przez Centralny Azyl, po czym w ust. 2 przewiduje to wykroczenie w typie kwalifikowanym przez osiągnięcie korzyści majątkowej, zagrożone karą grzywny do 70 000 zł; następny art. 26 poddaje orzekanie

⁵⁰ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 936).

⁵¹ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1337).

⁵² Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1816).

⁵³ Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726).

⁵⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 916).

⁵⁵ Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o Centralnym Azylu dla Zwierząt (Dz. U. poz. 2375).

w sprawach o oba czyny z art. 25 trybowni k.p.w., co jasno wskazuje, że także czyn kwalifikowany jest wykroczeniem.

Spoglądając na ten dalece niepełny wykaz zauważamy, że w pozakodeksowym prawie wykroczeń ustawodawca wypracował dwa wyraźne maksima grzywny, jaka może grozić za wykroczenia:

- motywowane wzmożonym niebezpieczeństwem 100 000 zł w ustawie o przewozie materiałów niebezpiecznych, ustawie o odpadach wydobywczych, dwóch uchylonych później przepisach ustaw o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz o bateriach i akumulatorach,
- motywowane naruszeniem praw pracownika 30 000 zł w Kodeksie pracy, w ustawie o pracy na morzu oraz w części przepisów ustawy o zatrudnieniu.

Z tego punktu widzenia pewnym dysonansem jest 100 000 zł w ustawie o ograniczeniu handlu w święta, bo jeżeli już podnosić górną granicę grzywny, to chyba do 30 000 zł, bo to typowe wykroczenie pracownicze. Do tych 30 000 zł ustawodawca sięgnął ostatnio nowelizując ustawę o ochronie przyrody, dlaczego pozostawił 10 000 zł w ustawie o bateriach i akumulatorach a także w ustawie o powierzaniu pracy cudzoziemcom oraz wprowadził zupełnie nowe 70 000 zł w ustawie o Centralnym Azylu dla Zwierząt – trudno odgadnąć. Dodając jeszcze 50 000 zł w ustawie chemicznej i szokujące 200 000 zł w tejże ustawie otrzymujemy całkiem pokaźny wachlarz maksymalnych wymiarów kary grzywny w pozakodeksowym prawie wykroczeń: od 10 000 zł, poprzez 30 000 zł, 50 000 zł, 70 000 zł, 100 000 zł aż do 200 000 zł.

Zauważmy przy okazji, że na ustawodawcy żadnego wrażenia nie wywarła nowelizacja Kodeksu karnego, która weszła w życie 1 lipca 2015 r.⁵⁶ Zmieniono wtedy m.in. art. 7 § 3 k.k. Porównajmy dwa teksty tego przepisu:

Przed nowelizacją:

Art. 7. (...) § 3. Występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

Po nowelizacji:

Art. 7. (...) § 3. Występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

Różnica polega na tym, że art. 7 § 3 k.k. w brzmieniu pierwotnym nie wskazywał na grzywny określone kwotowo, podczas gdy w prawie wykroczeń nigdy nie było i nie ma grzywien określanych w stawkach dziennych, zawsze były to i są grzywny określane kwotowo. Dopiero nowela z 2015 r. uwzględniła grzywny kwotowe i gdyby nowe brzmienie art. 7 § 3 k.k. potrak-

⁵⁶ Ustawa z dnia 2 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

tować z pełną powagą, należałoby przyjąć, że z dniem 1 lipca 2015 r. wszystkie czyny zagrożone grzywną przekraczającą 5000 zł traktowane jako wykroczenia stały się występami. Ustawodawca się tym w ogóle nie przejął i także po 1 lipca 2015 r. wprowadzał do systemu prawnego czyny zagrożone grzywną przekraczającą 5000 zł uznawane – z uwagi na poddanie orzecznictwa w sprawach o takie czyny trybowi przepisów k.p.w. – za wykroczenia.

Nowelizacją art. 7 § 3 k.k. zająłem się szczegółowo w komentarzu do k.w. dochodząc do wniosku, że jej sens jest niewielki, żeby nie powiedzieć – żaden⁵⁷. Przecież o tym, że czyn zabroniony pod groźbą kary grzywny przekraczającej 5000 zł nie jest, co do zasady, wykroczeniem, czyli jest przestępstwem, wiemy już od pół wieku z samego art. 1 k.w. (obecnie art. 1 § 1 k.w.). Jeżeli jednak ustawodawca zdecydował się na uznawanie niektórych czynów zagrożonych karą grzywny przekraczającą 5000 zł za wykroczenia, poddając orzekanie w sprawach o takie czyny trybowi przepisów k.p.w., czego doktryna prawa wykroczeń, przynajmniej w swej większości, nie kwestionuje, to trzeba to stanowisko uszanować, gdyż są wystarczająco ważne argumenty za nim przemawiające. Dlatego szukając różnicy między przestępstwami a wykroczeniami wyrażonej samą sankcją karną należy jako pewnik przyjąć, że jeżeli czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności (jedyną lub alternatywną) to na pewno jest przestępstwem, a jeżeli jest zagrożony karą aresztu lub nagany (jedyną lub alternatywną), to na pewno jest wykroczeniem. Pozostają czyny zagrożone grzywną lub karą grzywny, czyli karami wspólną prawu karnemu *sensu stricto* i prawu wykroczeń (teoretycznie dotyczy to także kary ograniczenia wolności, ale praktycznie już nie, bo nie ma ani przestępstwa, ani wykroczenia zagrożonego ograniczeniem wolności bez alternatywy w postaci grzywny; jedyny wyjątek z art. 58 § 2 k.w. można pominąć). Wtedy należy przyjąć, że czyn taki jest przestępstwem, chyba że:

- górna granica grzywny została oznaczona na 5000 zł lub mniej,
- czyn został nazwany wykroczeniem (przykładów dostarczają Kodeks pracy i ustawa o zatrudnieniu),
- wprawdzie górna granica grzywny nie została oznaczona w ogóle albo została oznaczona w wysokości przekraczającej 5000 zł, ale ustawa zawiera przepis procesowy poddający orzekanie w sprawach o takie czyny trybowi k.p.w.

W tych trzech wariantach pozakodeksowy czyn zabroniony pod groźbą grzywny (lub kary grzywny) jest wykroczeniem, jeżeli zaś żaden z nich nie występuje – czyn jest na pewno przestępstwem. Dlatego nie rozumiem zarzutu, że czasem na podstawie samej sankcji nie można ustalić,

⁵⁷ W. Radecki, (w:) M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2019, s. 60.

czy czyn zabroniony w ustawodawstwie pozakodeksowym jest przestępstwem czy wykroczeniem. To się zawsze da ustalić na podstawie samego ujęcia sankcji w kombinacji z procesowym odesłaniem do k.p.w. bądź brakiem takiego odesłania⁵⁸.

W każdym razie podwyższone maksimum grzywny pojawiało się tylko w pozakodeksowym prawie wykroczeń, aż naszedł grudzień 2021 roku, kiedy ustawodawca to uczynił, ale już w samym Kodeksie wykroczeń.

9. Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r.

Dnia 2 grudnia 2021 r. została uchwalona i z dniem 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa zaostrzająca odpowiedzialność za niektóre wykroczenia komunikacyjne⁵⁹. Do art. 24 k.w. ustawodawca dodał nowy § 1a, który stanowi, że za wykroczenia określone w art. 86 § 1, 1a i 2 (zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym), art. 86b § 1 (inne wykroczenia kierującego), art. 87 § 1 (prowadzenie pojazdu po użyciu alkoholu), art. 92 § 1 i 2 (niepodporządkowanie się znakom lub sygnałom), art. 92a § 2 (przekrocze-

⁵⁸ Nie mogę się powstrzymać przed zilustrowaniem tego wywodu przykładem. Otóż 27 kwietnia 2001 r. zostaje uchwalona ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2556), która w brzmieniu pierwotnym w rozdziale poświęconym państwowemu monitoringowi środowiska zawiera art. 28 zobowiązujący podmioty korzystające ze środowiska do gromadzenia i przetwarzania danych oraz nieodpłatnego udostępniania informacji na potrzeby monitoringu, a w rozdziale o odpowiedzialności karnej zawiera art. 329, według którego kto wbrew art. 28 nie gromadzi, nie przetwarza danych i nie udostępnia informacji na potrzeby monitoringu, podlega karze grzywny; wedle art. 361 orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 329–360 następuje na podstawie k.p.w. W 2018 r. ustawodawca nowelizuje ustawę – Prawo ochrony środowiska oraz ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1070), przenosząc przepisy o monitoringu z pierwszej do drugiej, uchylając art. 329 pierwszej i wzmiankę o tym art. 329 w jej art. 361. Odpowiednikiem art. 329 pierwszej staje się art. 23 ust. 16 drugiej. Tą samą nowelizacją ustawodawca dodaje do rozdziału 5a „Przepisy karne i przepisy o karach pieniężnych” ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nowy art. 31b w brzmieniu: „Kto będąc do tego obowiązany na podstawie art. 23 ust. 16, nie gromadzi lub nie przetwarza danych lub informacji lub nie udostępnia ich nieodpłatnie na potrzeby państwowego monitoringu środowiska – podlega karze grzywny”. Intencja autorów nowelizacji jest oczywista: czyn z art. 31b miał być wykroczeniem, bo jest on niemal dosłownym odpowiednikiem art. 329 Prawa ochrony środowiska a i sankcja „podlega karze grzywny” (a nie „podlega grzywnie”) za tym przemawia. Tymczasem w art. 31b zostało stypizowane przestępstwo (zob. D. D a - n e c k a, W. R a d e c k i, Inspekcja Ochrony Środowiska, Komentarz, Warszawa 2020, s. 303–304), bo nie ma wyrazu „wykroczenie”, górna granica grzywny nie została określona i nie ma procesowego odesłania do k.p.w. Owszem, procesowe odesłanie jest, ale w art. 31a ust. 2, a przecież art. 31b jest odrębną jednostką redakcyjną. Myślę, że „resortowi” autorzy nowelizacji mocno by się zdziwili, gdyby chcieli im się sięgnąć do naszego komentarza, z którego dowiedzieliby się, że właśnie przekształcili wykroczenie w przestępstwo.

⁵⁹ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2328).

nie prędkości o ponad 30 km/h), art. 92b (naruszenie zakazu wyprzedzania), art. 93 § 1 (nieudzielenie pomocy), art. 94 § 1 (prowadzenie pojazdu bez uprawnień), art. 96 § 3 (niewskazanie komu powierzyło się pojazd) lub art. 97a (wykroczenia na przejeździe kolejowym) grzywnę wymierza się w wysokości do 30 000 złotych.

Jednocześnie ustawodawca podniósł minimum grzywny do:

- 2500 zł w art. 86 § 2, art. 87 § 1 i 1a,
- 2000 zł w art. 97a,
- 1500 zł w art. 86 § 1a, art. 86b § 1, art. 94 § 1,
- 1000 zł w art. 92b, art. 87 § 2,
- 800 zł w art. 92a § 2.

Czy tak znaczące podwyższenie grzywnien na dolnym i zwłaszcza górnym progu było potrzebne, nie mam zamiaru oceniać, bo nie o tym jest mój artykuł. Załóżmy, że tak. Nie kwestionuję pozostawienia czynów stypizowanych w przepisach wyliczonych w art. 24 § 1a k.w. w ramach prawa wykroczeń, bo np. uznanie przekroczenia dopuszczalnej prędkości nawet o ponad 30 km/h (art. 92a § 2 k.w.) za przestępstwo byłoby grubą przesadą; to samo powiedzieć można o pozostałych czynach w art. 24 § 1a k.w. wyliczonych. Niemniej, moim zdaniem, ustawodawca ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. rażąco naruszył wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji. Nie można bowiem w ramach tej samej ustawy o randze kodeksu dopuszczać do wewnętrznej sprzeczności, a tak właśnie się stało: z art. 1 § 1 k.w. wiemy, że czyn zagrożony karą grzywny przekraczającą 5000 zł nie jest wykroczeniem, po czym z art. 24 § 1a k.w. dowiadujemy się, że jednak jest. Owszem, ustawodawca nie opatrzył wykroczeń wymienionych w tym ostatnim przepisie sankcją w postaci: „podlega karze grzywny do 30 000 złotych”, ale właśnie z art. 24 § 1a k.w. wiemy, że tak jest. Nic nie pomoże sięganie do art. 24 § 1 k.w., bo wyrazów „chyba że ustawa stanowi inaczej” nie można rozumieć jako otwarcia furtki do wprowadzania grzywny wyższej niż 5000 zł w samym Kodeksie wykroczeń, na to bowiem nie pozwala jego art. 1 § 1.

Jak zatem należało postąpić, aby zachować zasadę poprawnej legislacji? Bardzo prosto – znowelizować art. 1 § 1 k.w. zastępując kwotę 5000 zł kwotą 30 000 zł. Nie widziałbym w tym niczego zdrożnego; jeżeli z atencją podchodzimy do kodyfikacji z 1932 r., to maksimum grzywny w wysokości 30 000 zł i tak byłoby niższe niż wtedy, bo 10-krotność miesięcznego wynagrodzenia osoby dobrze dziś zarabiającej mocno przekracza te 30 000 zł. Ale jest tu pewien szkopał. Cokolwiek krytycznego byśmy nie powiedzieli o uchwalonym w okresie „słusznie minionym” Kodeksie wykroczeń, jednego ówczesnemu ustawodawcy odmówić nie sposób: wyjątkowej staranności w formułowaniu sankcji. Przygotowując wraz z Markiem Bojarskim ostatnie ósme wydanie komentarza do k.w. według stanu prawnego z 2018 r. polczyłem, że kodeks w części szczególnej zawiera 260 wykroczeń opatrzo-

nych sankcjami w 23 wariantach⁶⁰. Tę staranność należałoby zachować, ale jeśli tak, to trzeba byłoby przejrzeć wszystkie wykroczenia z części szczególnej k.w. i jeżeli jest w nich określone maksimum grzywny niższe niż 5000 zł, to po prostu pomnożyć je przez 6 (wedle wzoru 30 000 zł : 5000 zł = 6). A jeżeli sankcja głosi: „podlega karze grzywny”? – to albo zaufać sędziemu, że młodzieńcowi jadącemu hulajnogą elektryczną z prędkością przekraczającą prędkość pieszego (art. 86a k.w.) jednak nie wymierzy 30 000 zł grzywny, albo zróżnicować taką sankcją odpowiednio zmniejszając jej maksimum do, powiedzmy, 20 000 zł lub 10 000 zł. Jeżeli do tego dodamy setki wykroczeń w prawie pozakodeksowym, w którym zdecydowanie dominuje sankcja ujęta jako „podlega karze grzywny”, to okazuje się, że poprawna nowelizacja wymagałaby znacznego wysiłku.

Było jeszcze jedno rozwiązanie: wyjęcie wykroczeń wymienionych w art. 24 § 1a k.w. z Kodeksu wykroczeń i przeniesienie ich do innej ustawy bądź do samodzielnej ustawy. Tą inną ustawą mogłoby być np. Prawo o ruchu drogowym, ale nie bardzo pasuje, bo np. art. 87 k.w. odnosi się do każdego ruchu lądowego (nie tylko drogowego) oraz do ruchu wodnego i powietrznego. Zostaje odrębna ustawa, co natychmiast prowokuje pytanie, czy aby nie mnożymy bytów ponad potrzebę? W każdym razie były możliwości zachowania reguł poprawnej legislacji, którym, moim zdaniem, ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. nie odpowiada.

10. Konkluzje

W pierwszych dekadach XXI w. obserwujemy w ramach prawa wykroczeń kształtowanie się dwóch podsystemów tego prawa: kodeksowego i pozakodeksowego, które spaja od strony materialnej – stosowanie przepisów części ogólnej k.w., od strony procesowej – orzekanie w trybie k.p.w. Nie jest to nic niezwykłego, bo istnienie obu podsystemów zakładała zarówno kodyfikacja z 1932 r., jak i z 1971 r., ujmując w ramy aktu kodyfikacyjnego – Prawa o wykroczeniach z 1932 r. oraz Kodeksu wykroczeń z 1971 r. – tylko niektóre najczęściej popełniane wykroczenia i obejmując inne swoimi regulacjami zaliczanymi do części ogólnej. Nie byłoby w tym nic niepokojącego, gdyby nie to, że w pozakodeksowym prawie wykroczeń coraz częściej pojawiają się wykroczenia zagrożone karą grzywny, której maksimum przekracza 2-krotnie, 20-krotnie, a nawet 40-krotnie kodeksowe maksimum ustalone na 5000 zł. Motywy wprowadzania takich wykroczeń są wystarczająco ważne: z jednej strony potencjalne znaczne zagrożenie istotnych interesów społecznych (dziedzina ochrony środowiska jest tu dobrym przykładem) czy też

⁶⁰ W. Radecki, (w:) M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2019, s. 280–282.

zagrożenie praw pracowniczych bądź bezpieczeństwa w komunikacji zdają się wymagać surowszych sankcji finansowych niż oferowane przez k.w., z drugiej zaś strony one nie zawsze pasują do powszechnie akceptowanego pojmowania przestępstwa a i zrozumiałe są opory przed uznaniem takich czynów za przestępstwa, już choćby z uwagi na odnotowanie w rejestrze i związaną z tym stygmatyzację. Ale nie można nie zauważyć, że rodzi się tu jakiś szczególnie subsystem w ramach drugiego podsystemu. Jeżeli do tego dodamy zjawisko konwersji wykroczeń w delikty administracyjne, o czym będzie mowa w drugiej części artykułu, to dostrzeżemy objawy rozchwiania systemu prawa wykroczeń, na które ustawodawca powinien jakoś zareagować. Do tego wątku wrócę w konkluzjach drugiej części mego artykułu.

Bibliografia

1. Bafia J., Egierska D., Śmietanka I., Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 1980.
2. Bojarski M., Radecki W., Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2019.
3. Danecka D., Radecki W., Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020.
4. Daniluk P. (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2019.
5. Grzegorzczak T., Nowela do prawa wykroczeń. Komentarz, Kraków 1999.
6. Gubiński A., Siewierski M., Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1967.
7. Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku, Warszawa 1984.
8. Marek A. (red.), System Prawa Karnego. Tom I. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010.
9. Marek A., Marek-Ostrowska A., Prawo wykroczeń (materialne i procesowe), Warszawa 2021.
10. Radecki W., Normatywne ujęcie wykroczenia, Prokuratura i Prawo 2003, nr 2.
11. Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 1998.
12. Sychta K., Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. I KZP 52/05, Prokuratura i Prawo 2008, nr 3.
13. Wronkowska S., Zieliński M., Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004.

Future of Polish petty offences law (part I)

Abstract

The subject of the article is a look at the historical development of the Polish petty offense law, its disturbing changes in recent years, the ideas of its practical liquidation and the question of whether the petty offense law should continue to exist, and if so, what it should be like in the future.

Key words

Crime, petty offence, administrative delict, criminal law, criminal and administrative law, petty offense law, administrative and criminal law.