

Wojciech Radecki¹

Rola sądów w realizacji odpowiedzialności za wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czechosłowackim, czeskim i słowackim. Część I

Ewolucja prawa wykroczeń i deliktów administracyjnych w Polsce i Czechosłowacji od międzywojnia do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX wieku

Streszczenie

Przedmiotem części pierwszej artykułu jest ewolucja odpowiedzialności za wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim i czechosłowackim. Podstawowe etapy tej ewolucji wyznaczają: polskie rozporządzenie o postępowaniu karno-administracyjnym z 1928 r. oraz Prawo o wykroczeniach z 1932 r., czechosłowackie ustawy z 1950 r., polska ustawa z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, czechosłowacka ustawa z 1957 r. o karnych przewinieniach, czechosłowacka reforma wykroczeń z 1961 r., polska ustawa z 1966 r. o przekształceniu niektórych drobnych przestępstw w wykroczenia, czechosłowacka ustawa o występkach z 1968 r., polski Kodeks wykroczeń wraz z Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. Prześledzenie owej ewolucji pozwala dostrzec zmieniającą się rolę sądów powszechnych w realizacji odpowiedzialności za wykroczenia oraz pojawiającą się rolę sądów administracyjnych w realizacji odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne. Kolejne etapy ewolucji po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej będą przedmiotem drugiej części artykułu.

Słowa kluczowe

Odpowiedzialność administracyjna, odpowiedzialność karna, przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny, sąd powszechny, sąd administracyjny.

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

1. Wprowadzenie

Relacje między odpowiedzialnością karną za przestępstwa a odpowiedzialnością za inne czyny zabronione pod groźbą kary, zwaną odpowiedzialnością administracyjną bądź karno-administracyjną lub administracyjno-karną jest istotnym problemem prawa represyjnego nie tylko poszczególnych państw, lecz także prawa europejskiego, kształtującego się na tle przyjętej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² oraz protokołów dodatkowych do niej, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na tym tle pojawia się problem o kapitalnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, mianowicie rola sądów w realizacji odpowiedzialności za wykroczenia i inne delikty administracyjne. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność za wykroczenia niekiedy, a odpowiedzialność za delikty administracyjne zawsze następuje przed organami pozasądowymi, które nie są w stanie zapewnić należytego poziomu ochrony praw osoby fizycznej lub prawnej obwinionej o wykroczenie lub delikt administracyjny. Taką ochronę może zapewnić tylko sąd, powstaje wszakże pytanie, czy sąd może wkroczyć w przebieg postępowania administracyjnego, czy też jedynie skontrolować postępowanie administracyjne i jakie instrumenty prawne ma do dyspozycji. Wszystko to rodzi szereg niełatwych do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych, które zasługują na podanie ich szerszej analizie.

Spróbuję zmierzyć się z nimi w artykule porównawczym, konfrontując regulacje polskie z rozwiązaniami prawa zrazu czechosłowackiego, następnie czeskiego i słowackiego. Omówienie obowiązującego stanu prawnego poprzedzam stosunkowo obszernym wstępem historycznym, znajdując w nim szereg interesujących wątków wyłaniających się na tle prawa polskiego, czechosłowackiego, czeskiego i słowackiego. Doświadczenia naszych południowych sąsiadów, państw bliskich nam geograficznie, historycznie, kulturowo, językowo i prawnie, mogą przyczynić się do głębszego zrozumienia ewolucji rozwiązań polskich i być pomocne w poszukiwaniu właściwych rozwiązań przyszłościowych, których wprowadzenie do prawa polskiego jest nie tylko pożądane, lecz wręcz niezbędne.

Kończąc uwagi wprowadzające, chciałbym podkreślić, że wprowadzie prawo wykroczeń zawsze pozostawało i pozostaje niejako „w cieniu” prawa karnego *sensu stricto*, tj. prawa dotyczącego odpowiedzialności za przestępstwa, ale regulacje prawa karnego miały i mają wpływ na prawo wykroczeń (a później także na prawo deliktów administracyjnych). Dlatego tak w analizie historycznej, jak i w omawianiu prawa obowiązującego uwzględniam przepisy prawa karnego, zarówno materialne, jak i procesowe.

² Polski tekst konwencji w Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

2. Odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia w prawie polskim i czechosłowackim w dwudziestoleciu międzywojennym

W 1918 roku na gruzach monarchii Habsburgów powstała Pierwsza Czechoślłowacja oraz po stu z górą latach odrodziła się państwowość polska w postaci Drugiej Rzeczypospolitej. Ustawodawcy obu państw musieli podjąć decyzję dotyczącą obowiązujących w nich systemów prawnych. Jako pierwszy z tym zadaniem uporał się Czechosłowacki Komitet Narodowy, wydając w Pradze 28 października 1918 r. ustawę o utworzeniu samodzielnego państwa czechosłowackiego³. Dla systemu prawnego podstawowe znaczenie miał artykuł II tej ustawy, który stanowił: „Wszystkie dotychczasowe ziemskie i cesarskie ustawy i rozporządzenia pozostają tymczasowo w mocy”. Ustawa ta, określana w literaturze historycznej jako *receptní norma*, oznaczała pełne przejście dotychczasowego prawa, a tym samym dualizm porządku prawnego polegający na tym, że na terytoriach czeskich obowiązywało prawo austriackie, natomiast na terytoriach słowackich prawo węgierskie, te ostatnie były do 1918 r. częścią Węgier wchodzących w skład cesarstwa Habsburgów. Dualizm porządku prawnego objął także austriackie i węgierskie prawo karne: austriacki Kodeks karny z 1852 r. regulujący także odpowiedzialność za wykroczenia oraz akty węgierskie: Kodeks karny z 1878 r. i Kodeks wykroczeń z 1879 r.

Sytuacja w Polsce była nieco zbliżona w tym sensie, że na ziemiach polskich obowiązywały trzy różne systemy prawa karnego: austriacki Kodeks karny z 1852 r. na obszarze byłego zaboru austriackiego (na Spiszu i Orawie obowiązywało prawo węgierskie), niemiecki Kodeks karny z 1871 r. na obszarze byłego zaboru pruskiego (niemieckiego) oraz rosyjski Kodeks karny z 1903 r. na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. Te trzy kodeksy w ówczesnym brzmieniu regulowały także odpowiedzialność za wykroczenia, obok nich obowiązywały liczne ustawy szczególne austriackie, niemieckie i rosyjskie typizujące wykroczenia.

Za pierwszy oryginalny polski akt prawny dotyczący wykroczeń (zwanymi wówczas przekroczeniami) uznaje się⁴ dekret z 7 lutego 1919 r.⁵ czyniący Komisarza Ludowego (później starostę) właściwym do wymierzania w drodze postępowania administracyjno-karnego za przekroczenia popełnione w granicach powierzonego mu powiatu kar, ale tylko wtedy, gdy w odnośnej ustawie został do tego upoważniony, a ustawa ta przewidywała karę admini-

³ Tekst pierwotny tej krótkiej, liczącej zaledwie pięć artykułów ustawy, (w:) L. Vojáček, K. Schelle, V. Knoll, *České právní dějiny*, Plzeň 2010, s. 294.

⁴ Tak T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 28.

⁵ Dekret w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniu Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego (*Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 r., Nr 14, poz. 154) podpisany przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego, Prezydenta Ministrów I. J. Paderewskiego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych S. Wojciechowskiego.

stracyjną za przekroczenie i nie wskazywała urzędu upoważnionego do wymierzania tej kary. Komisarz miał prawo wymierzyć karę grzywny do 500 marek i karę aresztu do 6 tygodni, ale znowu z zastrzeżeniem „jeżeli odnośna ustawa nie stanowi inaczej”. Od orzeczenia karnego służyło odwołanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. O sądach dekret nie wspominał.

Tak rzeczywiście było, jeśli chodzi o wykroczenia, nazwijmy je „powszechnymi”. Ale miesiąc wcześniej ukazał się dekret tymczasowy z 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy⁶ wprowadzający odpowiedzialność za wyodrębnioną grupę wykroczeń naruszających przepisy prawa pracy. Dekret wprowadził „inspektorsko-sądowy” model orzekania za takie wykroczenia. W przypadku poważniejszych wykroczeń inspektorzy pracy wnosili oskarżenie do sądu i popierali je w postępowaniu przed sądem. W sprawach o drobniejsze wykroczenia inspektorzy pracy sami wydawali postanowienia karne, które jeśli kara nie przekraczała 250 marek polskich, były niezaskarżalne, jeśli przekraczała – obwinionemu przysługiwało odwołanie do głównego inspektora pracy, który karę uchylał, zmieniał lub zatwierdzał. W tym drugim trybie ingerencji sądów nie przewidziano.

Nie można dekretu z 7 lutego 1919 r. uznać za akt porządkujący odpowiedzialność za wykroczenia już choćby dlatego, że miał on wyraźny charakter dopełniający, a pierwszeństwo miały inne ustawy. Dla ilustracji posłużę się przykładem ustawy wodnej z 19 września 1922 r.⁷ zawierającej część dziewiątą „Postanowienia karne” z podziałem przewidzianych w niej wykroczeń na podlegające kompetencji sądów (art. 241–243) i podlegające kompetencji władz administracyjnych (art. 247). Jeśli chodzi o tę drugą kategorię, to art. 248 przewidywał, że aż do wydania szczegółowych w tym względzie przepisów od orzeczeń karnych władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji można było odwołać się do sądu okręgowego, który rozstrzygał prawomocnie przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o odwołaniu się od wyroku sądu pokoju (powiatowego). Tak więc w ustawie wodnej w odniesieniu do najpoważniejszych wykroczeń, za które groziła grzywna do 3000 zł albo areszt do 6 tygodni wprowadzono wyłącznie pełny tryb sądowy, za inne wykroczenia zagrożone grzywną do 100 zł i jedynie w razie złośliwości, ciężkiego niedbalstwa lub recydywy także aresztem do 14 dni wprowadzono dwuinstancyjne postępowanie administracyjne z możliwością odwołania się do sądu od orzeczenia organu drugiej instancji.

Próby scalenia trzech systemów prawa karnego byłych państw zaborczych w jedną całość zostały podjęte w Polsce dość szybko wraz z powołaniem Komisji Kodyfikacyjnej w 1919 r. W odniesieniu do wykroczeń odnotować trzeba art. 72 Konstytucji zwanej powszechnie „marcową”⁸, który sta-

⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 5, poz. 90.

⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 1928 r., Nr 62, poz. 574.

⁸ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

nowił: „Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu”. Kierunek został wytyczony dość jednoznacznie: za wykroczenia miały karać władze administracyjne, ale instancją odwoławczą miał być sąd.

Jeszcze zanim doszło do generalnego uporządkowania orzecznictwa w sprawach o wykroczenie, zostało wydane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy⁹. Utrzymany został „inspektorsko–sądowy” model orzekania za wykroczenia z zakresu prawa pracy. Za najpoważniejsze orzekały sądy powiatowe (pokoju) na wniosek inspektora pracy, za pozostałe – inspektorzy pracy, ale w odróżnieniu od dekretu z 1919 r. ukaranemu przysługiwało nie odwołanie do głównego inspektora pracy, lecz żądanie przekazania sprawy sądowi powiatowemu (pokoju), który orzekał w pierwszej instancji, a jego wyrok był zaskarżalny do sądu okręgowego, który orzekał ostatecznie.

Pierwsze efekty prac nad powszechnym prawem wykroczeń, zwanym wówczas prawem karno-administracyjnym, pojawiły się w prawie procesowym w marcu 1928 r. za sprawą wydanych w odstępie trzydniowym najpierw Kodeksu postępowania karnego¹⁰, po nim aktu o postępowaniu karno-administracyjnym¹¹. Oba te akty miały formę prawną rozporządzeń prezydenta, ale zgodnie z obowiązującymi wówczas regulacjami konstytucyjnymi rozporządzenia te miały moc ustawy.

Zacznę od rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym, które weszło w życie wcześniej. Wprowadziło ono w art. 1 nazwę „wykroczenie” na oznaczenie czynu zagrożonego karą grzywny nie wyższej niż 3000 zł i aresztu do 3 miesięcy (niezależnie od kar dodatkowych), który podlegał dochodzeniu i ukaraniu przez władze administracyjne, ale tylko wtedy, gdy ustawa dane wykroczenie wyraźnie przekazywała orzecznictwu władz administracyjnych. W myśl art. 2 do dochodzenia i karania wykroczeń wymienionych w art. 1 powołane były powiatowe władze administracji ogólnej, z wyjątkiem tych wypadków, gdy z mocy przepisu szczególnego właściwa była inna władza administracji państwowej.

Rozdział V rozporządzenia zatytułowany „Postępowanie sądowe w sprawach karno-administracyjnych”, złożony z art. 34–44, przewidywał, że ukarany w trybie postępowania karno-administracyjnego może zwrócić się w terminie 7 dni do władzy administracyjnej z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Władza administracyjna przekazywała spra-

⁹ Dz. U. z 1927 r., Nr 67, poz. 590.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 33, poz. 313).

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 38, poz. 365).

wę sądowi okręgowemu, który ją rozpoznawał według przepisów obowiązujących go w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, ze zmianami ujętymi w rozporządzeniu; orzeczenie władzy administracyjnej zastępowało akt oskarżenia, a władza ta mogła popierać oskarżenie zamiast lub obok prokuratora. Sąd nie był związany wymiarem kary oznaczonym w orzeczeniu władzy administracyjnej, a wyrok sądu okręgowego nie podlegał zaskarżeniu.

Stosownie do art. 69 ust. 2 rozporządzenia przepisy jego art. 34–44 miały utracić moc z dniem wejścia w życie jednolitego kodeksu postępowania karnego. Tak się też stało wraz z wejściem w życie k.p.k. z 1928 r., który w przepisach o postępowaniach szczególnych zawierał rozdział IV „Postępowanie w sprawach karno-administracyjnych” złożony z art. 618–626. W istocie powtarzały one rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu o postępowaniu karno-administracyjnym, z tym tylko, że w sprawach skierowanych na drogę postępowania sądowego można było zgodnie z art. 626 k.p.k. tylko założyć kasację do Sądu Najwyższego. Założenie kasacji nie wstrzymywało wykonania kary, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności (aresztu).

Po uregulowaniu zagadnień procesowych przyszła kolej na materialno-prawne, co stało się trzema rozporządzeniami z mocą ustawy z 1932 roku: Kodeks karny¹², Prawo o wykroczeniach¹³, Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach¹⁴. Porzucono powstały pod wpływem francuskim trójpodział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia, ograniczając kategorię przestępstw do zbrodni i występków. Odrębną kategorią czynów zabronionych pod groźbą kary stały się wykroczenia zdefiniowane w art. 1 Prawa o wykroczeniach jako czyny zagrożone karami zasadniczymi aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł albo jedną z tych kar. W ten sposób w prawie materialnym przyjęto konstrukcję wypracowaną cztery lata wcześniej w procesowym. Należy wszakże zwrócić uwagę na art. 13 Przepisów wprowadzających, który nakazywał stosowanie części ogólnej Prawa o wykroczeniach do przestępstw przekazanych orzecznictwu władz administracyjnych, choćby za nie groziła kara wyższa lub inna niż określona w art. 1 Prawa o wykroczeniach. Regulacja ta oznaczała, że przestępstwo zagrożone karą wyższą niż 3 miesiące aresztu lub grzywny wyższej niż 3000 zł stawało się wykroczeniem, jeżeli ustawa przekazywała orzecznictwo władzom administracyjnym. Ta konstrukcja normatywna odżyje po kilkudziesięciu latach za sprawą orzecznictwa sądowego, czym zajmę się w drugiej części tego szkicu.

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571).

¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. Prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 572).

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 573).

Wprawdzie w wyniku kodyfikacji z 1932 r. wykroczenia znalazły się poza ramami przestępstw, ale wyrażony w art. 2 Prawa o wykroczeniach nakaz stosowania 21 przepisów części ogólnej k.k. także do wykroczeń wskazywał na zasadniczą zbieżność odpowiedzialności za wykroczenia z odpowiedzialnością za przestępstwa.

Podsumowując lata międzywojenne w Polsce można ocenić, że efekty w dziedzinie prawa karnego w szerokim rozumieniu okazały się imponujące. Przewyciężono pozostałości po zaborach, przeprowadzając kodyfikację prawa karnego tak procesowego (k.p.k. z 1928 r.), jak i materialnego (k.k. z 1932 r.) oraz uregulowano odpowiedzialność za wykroczenia tak od strony procesowej (rozporządzenie z 1928 r. w powiązaniu z k.p.k.), jak i materialnej (Prawo o wykroczeniach z 1932 r.), przyjmując ostatecznie model zbliżony do niemieckiego: orzekały organy administracji niejako „zastępczo”, odwołania rozpatrywał sąd. Od modelu niemieckiego model polski różnił się tym, że sąd wkraczał dopiero po wydaniu orzeczenia przez organ administracji¹⁵. Nie był to wprawdzie model zupełnie jednolity, bo występowały także inne rozwiązania w niektórych ustawach, ale kierunek wytyczony Konstytucją Marcową był jasny: orzecznictwo organów administracji z pełną kontrolą sądową. Na podkreślenie zasługuje również wyraźne wyodrębnienie szczególnej kategorii wykroczeń, którą stanowiły wykroczenia przeciwko przepisom prawa pracy. Odpowiedzialność za te wykroczenia była regulowana specjalnymi przepisami tak materialnymi, jak i procesowymi w aktach dotyczących inspekcji pracy.

Zasadniczo odmiennie przedstawia się ocena międzywojnia w Czechosłowacji. Wprawdzie próby przewyciężenia dualizmu prawa austriackiego i węgierskiego trwały przez cały czas istnienia międzywojennej Czechosłowacji, ale efektu nie przyniosły. W roku 1936 był już gotowy obszerny, liczący ponad 400 paragrafów projekt czechosłowackiego Kodeksu karnego opartego na trójpodziale czynów zabronionych pod groźbą kary na zbrodnie (*zločiny*), występki (*přečiny*) i wykroczenia (*přestupky*). Miał on być procedowany w 1937 r. zaraz po uporaniu się z kodyfikacją prawa cywilnego, ta jednak się nie udała, wobec czego także z kodyfikacji prawa karnego nic nie wyszło¹⁶.

3. Przestępstwa i wykroczenia w Czechosłowacji i Polsce w latach 1950–1961

Wyraźne cezury rozwojowe tworzą w punkcie początkowym w Czechosłowacji kodyfikacja z roku 1950, w Polsce ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym z roku 1951 obowiązująca od 1 kwietnia 1952 r., w punk-

¹⁵ T. Bojarski, Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu, Warszawa 2003, s. 29–30 i powołana przez niego literatura.

¹⁶ L. Vojáček, K. Schelle, Právní dějiny na území Slovenska, Ostrava 2007, s. 269.

cie końcowym cztery ustawy czechosłowackie z roku 1961, dlatego w ten sposób ująłem kolejny etap ewolucyjny.

Dla porządku wspomnę jedynie, że po drugiej wojnie światowej został w Czechosłowacji początkowo utrzymany międzywojenny dualizm prawa austriackiego i węgierskiego, z zastrzeżeniem wyrażonym w aktach z 1944 r. (dekret prezydenta Beneša dla ziem czeskich, rozporządzenie z tegoż 1944 r. Słowackiej Rady Narodowej dla ziem słowackich) „o ile nie są sprzeczne z duchem republikańsko-demokratycznym”¹⁷.

Jeśli chodzi o prawo polskie odnotować należy podjętą z 1946 r. próbę powołania sądów obywatelskich¹⁸, które miały zająć się m.in. rozpatrywaniem spraw o „przestępstwa” (właśnie tak; w art. 20 § 1 pkt 1–3 dekretu wykroczenia zostały nazwane przestępstwami) z większości przepisów Prawa o wykroczeniach i dwóch innych ustaw. Było to wyraźne nawiązanie do idei sądów pokoju, które funkcjonowały na ziemiach polskich w czasie zaborów, a próbę ich przywrócenia podjęto w międzywojennym Prawie o ustroju sądów powszechnych¹⁹. Jednakże sądy pokoju nie zostały w międzywojniu powołane i w 1938 r. instytucja ta została formalnie zniesiona. Podobnym fiaskiem zakończyły się sądy obywatelskie, które miały działać na podstawie dekretu z 1946 r., ale nigdy nie powstały.

W Czechosłowacji po przewrocie komunistycznym z lutego 1948 r. nastąpiło tzw. prawnicze dwulecie, w którym doszło do kodyfikacji podstawowych gałęzi prawa czechosłowackiego. Kodyfikacja objęła także prawo karne i prawo wykroczeń. Na jej kształt istotny wpływ wywarły regulacje zamieszczone w Konstytucji Republiki Czechosłowackiej uchwalonej 9 maja 1948 r.²⁰ Artykuł XI tekstu wprowadzającego w ust. 1 stanowił „Władzę sądową (*moc soudcovskou*) sprawują niezależne sądy”. We właściwym tekście znajdujący się w rozdziale siódmym „Sądy” § 135 w ust. 2 stanowił: „Władza sądowa w sprawach karnych należy do sądów karnych, o ile według powszechnych przepisów nie mają być sprawy karne rozpoznawane w karnym postępowaniu administracyjnym”. To ostatnie zastrzeżenie znalazło wyraz w kodyfikacji, kiedy 12 lipca 1950 r. zostały wydane cztery akty prawne typu kodeksowego:

¹⁷ Tamże, s. 333.

¹⁸ Dekret z 22 lutego 1946 r. Prawo o sądach obywatelskich (Dz. U. Nr 8, poz. 64).

¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93).

²⁰ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. – Ústava Československé republiky. Czytelnikowi polskiemu należy się kilka wyjaśnień. Czeski (i słowacki) *zákon* to „ustawa”, natomiast czeska (i słowacka) *ústava* to „konstytucja”; stąd *ústavní zákon* to „ustawa konstytucyjna”. Czechosłowackie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literce „č” (skrót od *číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt został ogłoszony w oficjalnym organie promulgacyjnym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Sb.”, tj. skrótowcem tego organu promulgacyjnego.

1) ustawa karna²¹, 2) ustawa o postępowaniu karnym sądowym²², 3) ustawa karna administracyjna²³ i 4) ustawa o karnym postępowaniu administracyjnym²⁴. Zatrzymam się nad dwiema ostatnimi, które składały się na czechosłowackie prawo wykroczeń: materialne (trzecia) i procesowe (czwarta).

Ustawa karna administracyjna liczyła 152 paragrafy podzielone między część ogólną, szczególną i przepisy końcowe. Jej § 2 wyznaczał stosunek do ustawy karnej sądowej stanowiąc, że według tej ustawy ściga się jako wykroczenia (*přestupky*) tylko takie czyny, które nie są karalne według ustawy karnej sądowej. Ustawa wprowadziła podział kar grożących za wykroczenia na kary zasadnicze (*hlavni tresty*) i kary dodatkowe (*vedlejší tresty*). Kary zasadnicze obejmowały: pozbawienie wolności do roku, skarcenie publiczne (*veřejné pokárání*) i karę pieniężną (*pokuta*), kary dodatkowe to: przepadek mienia, zakaz czynności, zakaz pobytu, przepadek rzeczy i upublicznienie orzeczenia o ukaraniu. Z dzisiejszej perspektywy możliwość wymierzenia za wykroczenie kary roku pozbawienia wolności i dołożenie jeszcze przypadku mienia skłania do wniosku o materialnym zaliczeniu prawa wykroczeń do prawa karnego. Proceduralnie wszakże orzecznictwo w sprawach o wykroczenia zostało powierzone wyłącznie radom narodowym i ich organom, bez jakiegokolwiek udziału sądów.

Nieco podobnego zabiegu dokonano w Polsce ustawą z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym²⁵. Wprowadziła ona model dwuinstancyjnego postępowania przed kolegiami (nazwanymi w 1958 r. „kolegiami karno-administracyjnymi”) usytuowanymi przy prezydiach gminnych, miejskich, dzielnicowych i powiatowych rad narodowych, które wszakże nie były organami administracji. Kolegia orzekały w trzyosobowych (z naboru społecznego) składach, a odwołanie od orzeczeń i nakazów karnych rozstrzygały kolegia przy prezydiach rad narodowych bezpośrednio wyższego stopnia.

Według art. 8 ust. 1 w brzmieniu pierwotnym w postępowaniu toczącym się na podstawie tej ustawy wymierzano karę przewidzianą w odnośnych przepisach, ale:

- 1) kolegium nie mogło wymierzyć kary aresztu,
- 2) zamiast kary aresztu wymierzano wzorowaną na prawie radzieckim karę pracy poprawczej od jednego dnia do 3 miesięcy,
- 3) najniższy wymiar grzywny wynosił 3 zł, najwyższy 3000 zł; przypomnieć w tym miejscu trzeba, że górna granica grzywny za wykroczenie została ustalona na poziomie 4500 zł,

²¹ Zákon č. 86/1950 Sb., Trestní zákon.

²² Zákon č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

²³ Zákon č. 88/1950 Sb., Trestní zákon správní.

²⁴ Zákon č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní).

²⁵ Ustawa z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 66, poz. 454), wielokrotnie nowelizowana, ostatni tekst jednolity w Dz. U. z 1966 r., Nr 29, poz. 253.

- 4) niedopuszczalne było łączenie pracy poprawczej z grzywną,
- 5) gdy szkodliwość społeczna czynu była mała, można było zamiast kary przewidzianej w przepisach udzielić kary upomnienia, a w wyjątkowych przypadkach postępowanie umorzyć.

Według art. 9 kolegia przy prezydium gminnych rad narodowych oraz miejskich rad narodowych w miastach liczących do 10 000 mieszkańców mogły orzec grzywnę do 300 zł albo karę pracy poprawczej do 6 dni, a gdyby kolegium uznało, że należy orzec grzywnę lub pracę poprawczą w wyższym wymiarze, przekazywało sprawę do rozpoznania kolegium przy prezydium powiatowej rady narodowej.

W odróżnieniu od czechosłowackiej ustawy o karnym postępowaniu administracyjnym polska ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym przewidziała rolę sądów w swoim dziale V zatytułowanym „Przekazanie sprawy do postępowania sądowego”. Według art. 47 ust. 1 kolegia przy prezydium rad narodowych miast liczących ponad 10 000 mieszkańców, dzielnicowych i powiatowych mogły, nie wydając orzeczenia, przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego, jeżeli uznały, że społeczna szkodliwość czynu, stopień zawinienia lub inne ważne okoliczności sprawy wymagają wymierzenia kary przewidzianej za dany czyn, ale wykraczającej poza rodzaj lub wymiary kar orzekanych przez kolegia, czyli grzywny wyższej niż 3000 zł lub aresztu. W myśl art. 47 ust. 2 prawo przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego przed wyznaczeniem rozprawy przysługiwało przewodniczącemu kolegium. Postanowienie o przekazaniu sprawy na drogę postępowania sądowego zastępowało akt oskarżenia (art. 48), orzekał sąd powiatowy (art. 49 ust. 1), stosując przepisy k.p.k. obowiązujące w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 49 ust. 2), a wyrok sądu powiatowego był prawomocny (art. 49 ust. 3).

Odnotować należy, że orzecznictwu kolegiów podano na krótko wykroczenia przeciwko ochronie pracy.

W siedem miesięcy po ustawie o orzecznictwie karno-administracyjnym została 22 lipca 1952 r. uchwalona Konstytucja PRL²⁶, która – w odróżnieniu od przedwojennej konstytucji „marcowej” – w żadnym ze swoich przepisów nie odniosła się do orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Być może dlatego w doktrynie polskiej pojawił się pogląd, że prawo wykroczeń, nazwane z czasem prawem karno-administracyjnym, nie należy do prawa karnego, lecz raczej do prawa administracyjnego²⁷. Po kilkunastu latach pogląd ten został definitywnie odrzucony.

W Czechosłowacji stan prawny stworzony w 1950 r. rychło okazał się nie do utrzymania i ustawą z 22 grudnia 1953 r. znowelizowano karne prawo

²⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).

²⁷ R. R a j k o w s k i, Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955, s. 41–42.

administracyjne²⁸. Wprowadzono nową karę w postaci środka poprawczego (*nápravné opatření*) do 3 miesięcy (wzorowany na radzieckiej karze pracy poprawczej) oraz zwięzono uprawnienia rad narodowych do wymierzenia wyłącznie kar zasadniczych w postaci środka poprawczego, skarcenia publicznego i *pokuty*²⁹ do 3000 koron oraz kar dodatkowych w postaci zakazu czynności, przepadku rzeczy i upublicznienia orzeczenia. Jednocześnie postanowiono, że tylko komisja karna (*trestní komise*) powołana w radzie narodowej może orzec środek poprawczy, skarcenie publiczne, *pokutę* przekraczającą 500 koron i zakaz czynności. Jeżeli organ rady narodowej uważał, że ze względu na stopień niebezpieczności wykroczenia dla społeczeństwa, stopień winy, osobę sprawcy lub okoliczności obciążające niezbędną jest wymierzenie kary innego rodzaju lub wyższej niż kary będące w dyspozycji rad narodowych, komisja karna przekazywała sprawę prokuratorowi powiatowemu, który mógł wnieść do sądu wnioski o ukaranie za wykroczenie. Jeżeli jednak prokurator nie podzielił zdania rady narodowej, zwracał jej przekazaną mu sprawę i organ rady narodowej miał obowiązek kontynuowania postępowania. W ten sposób po trzech latach zostało przywrócone orzecznictwo sądów w sprawach o wykroczenia, co zdaniem historyków uderzyło w samo jądro koncepcji przyjętej w 1950 r. i prawo wykroczeń stało się zwykłym dopełnieniem prawa karnego³⁰.

W 1954 roku w Polsce nastąpiła zasadnicza zmiana modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony pracy związana z przejściem inspekcji pracy przez związki zawodowe na podstawie specjalnego dekretu³¹. Przekształcono dotychczasową terenową inspekcję pracy w techniczną inspekcję pracy opartą na zasadzie branżowej. Wykonywali ją techniczni inspektorzy pracy powołani przy związkach zawodowych. Zgodnie z art. 10 dekretu winni niewykonania nakazu technicznego inspektora pracy lub naruszenia przepisów o bhp, o pracach wzbronionych młodocianym i kobietom, o skróconym czasie pracy i urlopach dodatkowych podlegali karze grzywny od 50 zł do 1000 zł. Karę wymierzał techniczny inspektor pracy, a od jego orzeczenia służyło ukaranemu odwołanie do zarządu głównego właściwego

²⁸ Zákon č. 102/1953 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení trestního práva správního.

²⁹ Czeska i słowacka pokuta to sankcja o charakterze pieniężnym wymierzana za wykroczenia i delikty administracyjne, ale nie za przestępstwa, za które wymierza się zawsze „karę pieniężną” (*peněžitý trest* w języku czeskim, *peňažný trest* w języku słowackim). Nie przekładam pokuty przez „grzywnę”, aby uniknąć spolszczenia (w Polsce grzywnę wymierza się i za przestępstwa, i za wykroczenia, ale za inne delikty tylko „karę pieniężną”), pozostawiam pokutę jako określenie wystarczająco komunikatywne.

³⁰ L. Vojáček, K. Schelle, V. Knoll, České právní dějiny, Plzeň 2010, s. 626.

³¹ Dekret z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o opchnie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz. U. Nr 52, poz. 260).

związku zawodowego. W ten sposób dekret wprowadził wyłączność orzecznictwa technicznych inspektorów pracy, eliminując całkowicie zarówno orzecznictwo sądowe, jak i orzecznictwo kolegiów. Techniczni inspektorzy pracy mogli wymierzać tylko grzywnę do 1000 zł, znacznie tedy niższą od kar za wykroczenia orzekanych wtedy przez kolegia lub sądy.

Uregulowanie to spotkało się z krytyką ze względu na sprowadzenie odpowiedzialności karno-administracyjnej za naruszenie zasad ochrony pracy do formy kadłubowej, rażąco sprzecznej ze społeczną wagą tych wykroczeń oraz oderwanie tego zakresu odpowiedzialności od ogólnego systemu prawa i postępowania karno-administracyjnego³²,

Ewolucja czechosłowackiego prawa wykroczeń postępowała i znalazła wyraz w ustawie z 18 kwietnia 1957 r., która wprowadziła pojęcie karnego przewinienia³³ w odniesieniu do drobnego rozkradania i innego umyślnego uszkodzania mienia własności socjalistycznej, jeżeli takiego czynu dopuści się na mieniu zarządzanym przez przedsiębiorstwo, urząd, instytucję lub inną organizację sektora socjalistycznego ich pracownik, zwłaszcza jeżeli taki czyn dotyczył rzeczy, do której ów pracownik miał dostęp przy wykonywaniu swej pracy. Taki czyn został określony mianem karnego przewinienia („*kárné provinění*” jako skrót od pełnej nazwy *kárné /disciplinární/ provinění*). Ściganie owych karnych przewinień należało do kierowników przedsiębiorstw lub organizacji sektora socjalistycznego bądź do pracowników przez nich upoważnionych, a jeżeli w danej organizacji został powołany organ dyscyplinarny do tego organu (podmioty określane w skrócie jako *kárný orgán*). W trybie ustawy nie można było ścigać karnych przewinień, jeżeli środki przewidziane dla ich sankcjonowania (nagana publiczna, *pokuta* ściągana w ratach z wynagrodzenia pracownika) okazały się jawnie niewystarczające, z uwagi na sposób popełnienia czynu, okoliczności lub to, że pracownik w przeszłości kilkakrotnie dopuścił się takiego czynu. Ponadto czyn nie był przewinieniem karnym, jeżeli wyrządzona szkoda przekraczała 500 koron. W ten sposób doszło do zjawiska określanego w Polsce mianem „przepełowienia”, wprawdzie potocznym, ale powszechnie przyjętym i komunikatywnym.

³² W. Szu bert, Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne, Warszawa 1966, s. 219.

³³ Zákon č. 24/1957 Sb., o kárném (disciplinárním) stihani rozkrádání a poškozování majetku v socialistickém vlastnictví. W tym miejscu potrzeba jest uwaga językowa. W wielkim Słowniku czesko-polskim rzeczownik *kára* oznacza tylko wóz na dwóch kołach (znaczenie przestarzałe) albo pejoratywne określenie dryndy (dorożki) lub grata (samochodu). Jest natomiast w nim przymiotnik *kárný* przekładany jako „karny”. Ale w ustawodawstwie, literaturze i orzecznictwie „kara” to zawsze *trest*, a „karne” w znaczeniu „prawo” to zawsze *trestní* w języku czeskim lub *trestné* w języku słowackim’ podobnie „karna” w znaczeniu „odpowiedzialność” to zawsze *trestní* w języku czeskim lub *trestná* w języku słowackim. Dlatego ustawodawca czechosłowacki w tytule tej ustawy o ściganiu (*stihání*) do przymiotnika *kárné* dodaje w nawiasie *disciplinární*, aby dać wyraz temu, że chodzi o inny rodzaj ścigania niż „karne” w rozumieniu prawa karnego.

Ta regulacja nieco przypomina to, co stało się w Polsce cztery lata wcześniej za sprawą tzw. dekretów marcowych³⁴, które wprowadziły przestępstwo zagarnięcia mienia społecznego łączące kradzież, przywłaszczenie, oszustwo lub inne wyłudzenie, ale z zastrzeżeniem, że drakońskich przepisów o zagarnięciu mienia społecznego z dekretu „dużego” nie stosuje się w sprawach o drobne kradzieże mienia społecznego. To ostatnie pojęcie wyjaśniał art. 1 § 1 dekretu „małego” stanowiąc, że kto w uspołecznionym zakładzie pracy lub innym miejscu dopuszcza się drobnej kradzieży mienia społecznego, podlega karze więzienia od 6 miesięcy do roku. Różnica była wszakże nader istotna. W Polsce drobna kradzież mienia społecznego była przestępstwem, natomiast w Czechosłowacji karne przewinienia były wykroczeniami, co wynikało z kolejnych przepisów ustawy z 1957 r. nakazujących organowi karnemu, jeżeli doszedł do wniosku, że czynu nie można ścigać jako karnego przewinienia, przekazanie sprawy organowi wykonawczemu właściwej rady narodowej do ścigania jako wykroczenie. Jeżeli jednak organ wykonawczy rady narodowej nie podzielił poglądu organu karnego i zwrócił mu sprawę, to organ karny miał obowiązek kontynuowania postępowania.

Ustawodawca czechosłowacki przewidział również taką sytuację, że organ karny oceniał, że czyn oceniony jako karne przewinienie był przestępstwem. Wtedy przekazywał sprawę prokuratorowi, ale jeśli prokurator zwrócił ją organowi karnemu, ten był zobowiązany kontynuować postępowanie.

Spoglądając na ustawę z 18 kwietnia 1957 r. z dzisiejszej perspektywy można oceniać, że przewidywała ona ściganie drobnych wykroczeń przeciwko mieniu jako przewinień dyscyplinarnych. Mimo kolejnych zmian odnoszących się do wykroczeń ustawa ta została uchylona dopiero z dniem 1 stycznia 1966 r.

Dla polskiego prawa wykroczeń szczególnie znaczący okazał się rok 1958, kiedy za sprawą dwóch ustaw³⁵ zniesiono karę pracy poprawczej oraz nowelizując ówczesny art. 8 ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym upoważniono kolegia do wymierzenia kary aresztu za niektóre wykroczenia, których wykaz podlegał zmianom w kolejnych latach. Z perspektywy zasadniczego zagadnienia rozważanego w tym szkicu najistotniejsze było to, że jeżeli kolegium orzekło karę aresztu zasadniczego, to środkiem zaskarżenia było nie odwołanie do kolegium drugiej instancji, lecz żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

³⁴ Dekret z 4 marca 1953 r. o wzmoczeniu ochrony własności społecznej (Dz. U. Nr 17, poz. 68), potocznie zwany dekretem marcowym „dużym”, dekret z 4 marca 1953 r. o ochronie własności społecznej przed drobnymi kradzieżami (Dz. U. Nr 17, poz. 69), potocznie zwany dekretem marcowym „małym”.

³⁵ Ustawa z 22 maja 1958 r. o zastrzeżeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz. U. Nr 34, poz. 152) oraz ustawa z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 77, poz. 396).

Dla porządku wspomnę jeszcze o ustawie z 1959 r. o ochronie własności społecznej³⁶, w której pojawił się „zwiastun” instytucji „przepełnienia” jednolitych czynów karalnych przeciwko mieniu na przestępstwa i wykroczenia w zależności od wartości przedmiotu czynu lub wysokości wyrządzonej szkody, instytucji rozwiniętej w 1966 r. i mimo licznych głosów krytycznych utrzymanej do dziś. Zaczęło się od wyrębu drzewa w lesie stanowiącym własność społeczną lub zagarnięcia pochodzącego z takiego wyrębu drzewa. Jeżeli wynikała z takiego czynu szkoda nie przekroczyła 60 zł a sprawca nie był karany za podobne przestępstwo, podlegał karze grzywny do 3000 zł, a orzekanie następowało w trybie przepisów o orzecznictwie karno-administracyjnym, czyli popełniał nie przestępstwo, lecz wykroczenie.

4. Przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w Czechosłowacji i Polsce od 1961 roku do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX wieku

4.1. Przestępstwa i wykroczenia

Dla obrazu czechosłowackiego prawa represyjnego szczególnie znaczący okazał się rok 1961, który można nazwać rokiem kolejnej kodyfikacji prawa karnego i prawa wykroczeń. Zanim do niego przejdę, zatrzymam się nad kolejną konstytucją już socjalistycznej Czechosłowacji uchwaloną 11 lipca 1960 r.³⁷ Jej art. 98 ust. 2 w brzmieniu pierwotnym stanowił, że sądami są: Sąd Najwyższy, sądy okręgowe i powiatowe, a także miejscowe sądy ludowe. Brak odpowiednika § 135 ust. 2 poprzedniej konstytucji oraz poświęcenie w całości art. 101 nowej konstytucji w brzmieniu pierwotnym miejscowym sądom ludowym może świadczyć o zamiarze ustrojodawcy czechosłowackiego całkowitego odseparowania prawa wykroczeń od prawa karnego. Zamiar ten został zrealizowany w roku następnym czterema ustawami:

- 1) z 18 kwietnia 1961 r. o miejscowych sądach ludowych³⁸,
- 2) z 26 czerwca 1961 r. o zadaniach rad narodowych przy zapewnieniu porządku socjalistycznego³⁹,
- 3) z 29 listopada 1961 r. – Kodeks karny⁴⁰,
- 4) z 29 listopada 1961 r. – Kodeks postępowania karnego⁴¹.

³⁶ Ustawa z 18 czerwca 1959 r. o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko własności społecznej (Dz. U. Nr 36, poz. 228).

³⁷ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. – Ústava Československé socialistické republiky.

³⁸ Zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

³⁹ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

⁴⁰ Trestní zákon č. 140/1961 Sb.

⁴¹ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Pierwsza z nich utworzyła sądy ludowe powoływane w gminach i zakładach pracy. Do ich kompetencji należało rozpoznawanie nowej kategorii czynów zabronionych pod groźbą kary nazwanych przewinieniami (*provinění*), rozpoznawanie prostych sporów majątkowych, a także mniej poważnych przestępstw (*méně závažné trestné činy*), ale tych ostatnich tylko wtedy, kiedy prokurator lub sąd powszechny przekazał konkretną sprawę do rozpoznania sądowi ludowemu⁴².

Przewinienie zostało zdefiniowane w § 15 ust. 1 tej ustawy jako zawinione zachowanie wskazane w tej ustawie (§ 16–21), którym został naruszony socjalistyczny porządek prawny w takim stopniu, że to zagrażało lub szkodziło interesom społeczeństwa albo prawom i uprawnionym interesom jednostek, jeżeli ze względu na okoliczności przypadku, osobę sprawcy i następstwa czynu jego zachowanie nie sięgało stopnia społecznego niebezpieczeństwa przestępstwa. Lista wieloodmianowych sześciu przewinień obejmowała przewinienia przeciwko: mieniu własności socjalistycznej (§ 16), interesom gospodarki socjalistycznej (§ 17), mieniu własności osobistej (§ 18), współżyciu socjalistycznemu (§ 19), stosunkom rodzinnym i rozwojowi młodzieży (§ 20), dyscyplinie pracy (§ 21). Warto zauważyć, że w § 16 i § 18 ponownie pojawiło się „przepełnienie”: do 500 koron – przewinienie, ponad 500 koron – przestępstwo. Według § 15 ust. 2 sądy ludowe orzekały o przewinieniach, jeżeli ze względu na wagę przypadku nie wystarczało do poprawy sprawcy wychowawcze oddziaływanie organizacji społecznych, rad narodowych, kierownictwa przedsiębiorstwa lub zakładu. Jeżeli sąd ludowy po rozpoznaniu sprawy o przewinienie doszedł do wniosku, że samo rozpoznanie spełnia swój cel, to zgodnie z § 31 nie nakładał żadnego środka, zwłaszcza gdy sprawca przejawiał żal, usprawiedliwił się przed poszkodowanym lub kolektywem i zobowiązał się, że się poprawi i wynagrodzi szkodę. Jeżeli to nie wystarczało, sąd ludowy mógł orzec upomnienie, naganę publiczną, *pokutę* do 500 koron, potrącenie z wynagrodzenia do 15 % na okres najwyżej 3 miesięcy, przeniesienie na niższe stanowisko w pracy na maksimum 6 miesięcy. Można było także orzec przepadek rzeczy i obowiązek naprawienia szkody.

Druga ze wskazanych ustaw była w istocie ustawą o wykroczeniach, mimo że jej tytuł na to nie wskazywał. Ta licząca 44 paragrafy ustawa po przepisach wstępnych (§ 1–5), zawierała część pierwszą *Přestupky*, którą otwierał § 6 definiujący w ust. 1 wykroczenie jako zawinione działanie określone w § 7–19, a ponadto zawinione naruszenie obowiązków ustanowionych w innym akcie prawnym, jeżeli przez to utrudnia się wykonywanie zadań

⁴² Sądy ludowe były w pełnym tego słowa znaczeniu ludowymi. Sędziów wybierano na publicznych zgromadzeniach obywateli na wniosek miejscowej rady narodowej lub podstawowej organizacji związków zawodowych. Sędzią mógł być wybrany obywatel, który ukończył 21 lat, cieszył się powszechnym szacunkiem i zaufaniem, był dla innych obywateli przykładem w pracy, działalności publicznej i życiu osobistym.

administracji państwowej, narusza porządek publiczny lub socjalistyczne współzycie obywateli, jeżeli czyn nie wyczerpuje znamion przestępstwa. W § 6 ust. 2 ustawodawca wskazał, że nie rozpoznaje się jako wykroczenia działania lub naruszenia, jeżeli poprawę sprawcy można osiągnąć stosując inne przepisy prawne. Regulacje zamieszczone w § 7–19 to część szczególna prawa wykroczeń, po której następowały przepisy proceduralne odnoszące się do rozpoznawania wykroczeń przez rady narodowe (§ 20–30) i inne organy (§ 31 i 32), po których w części drugiej (§ 33–41) uregulowano rozpoznawanie przez rady narodowe przewinień określonych w ustawie o sądach ludowych w sytuacji, w której sądów ludowych nie utworzono.

Szczególnie istotny dla zrozumienia koncepcji ustawy z 1961 r. był jej § 26 ust. 1 stanowiący, że jeżeli do poprawy obywatela nie doprowadzi samo rozpoznanie wykroczenia przed radą narodową, innym organem państwowych lub organizacją społeczną, to rada narodowa wymierzy za wykroczenie niektóre z następujących *opatření*: upomnienie (*napomenutí*), naganę publiczną (*veřejná důtka*) lub *pokutę* do 500 korun. Warto zauważyć, że w tym przepisie znalazła dobitny wyraz zasada odpowiedzialności penalnej jako *ultima ratio*, a nakładane przez rady narodowe sankcje nie zostały nazwane karami, lecz środkami, czym ustawodawca dał jasny wyraz przekonaniu, że czym innym jest przestępstwo, za które wymierza się karę (*trest*), czym innym wykroczenie, za które nakłada się środek (*opatření*).

W przepisach przejściowy i końcowych uchylono oba akty kodyfikacyjne prawa wykroczeń z 1950 r. oraz ustawę z 1953 r. umożliwiającą wymierzanie przez sąd pozbawienia wolności za wykroczenie. Kiedy po kilku miesiącach trzecią i czwartą ze wskazanych ustaw przeprowadzono kodyfikację czechosłowackiego prawa karnego wydawało się, że instytucja prawa wykroczeń została w pełni ustabilizowana. Odpowiedzialność za wykroczenia została uznana za odpowiedzialność administracyjną, której drugi segment stanowiła odpowiedzialność za przewinienia (traktowane jako czyny o wyższym w porównaniu z wykroczeniami stopniu niebezpieczeństwa społecznego⁴³), podczas gdy pojęcie odpowiedzialności karnej zostało sprowadzone do odpowiedzialności wyłącznie za przestępstwa. O tym, aby w ramach odpowiedzialności za wykroczenia lub przewinienia sięgać po karę pozbawienia wolności, mowy już być nie mogło. W dzisiejszej literaturze czeskiej ocenia się, że *zákon č. 60/1961 Sb.* wydany w duchu ówczesnej doktryny „zwycięskiego socjalizmu” kładł nacisk na aspekt wychowawczy załatwiania spraw o wykroczenia, działalność organizatorską rad narodowych i świadomość obywateli i przewidywał sankcje znacznie łagodniejsze niż we wcze-

⁴³ Zob. J. T o l a r, O. R o l e n c, *Zákon o mistních lidových soudech. Komentář*, Praha 1964, s. 97.

śniejszych przepisach. Dążenie do jakiejś „dekryminalizacji” bezprawnych działań okazało się mało realistyczne⁴⁴.

Tymczasem po czterech latach wprowadzono istotny wyjątek od pełnego odseparowania wykroczeń od przestępstw. Stało się tak za sprawą ustawy z 17 czerwca 1965 r. o ściganiu przewinień i wykroczeń osób, które powtórnie dopuściły się awanturnictwa, stosowania przemocy lub pasożytnictwa⁴⁵. Ustawa swym zakresem objęła:

- przewinienia z § 19 lit. a zákona č. 38/1961 Sb. (i jego odpowiednika z § 38 lit. a zákona č. 60/1961 Sb.), tj. naruszenie współżycia obywatelskiego lub godności i czci innej osoby przez nieprzystojne zachowanie, pogroźki, pomówienia, czynienie na złość lub inne rażące działanie,
- przewinienia z § 19 lit. c zákona č. 38/1961 Sb. (i jego odpowiednika z § 38 lit. a zákona č. 60/1961 Sb.), tj. pasożytniczy sposób życia,
- przewinienia z § 21 lit. b zákona č. 38/1961 Sb. (i jego odpowiednika z § 40 lit. b zákona č. 60/1961 Sb.), tj. systematyczne bez powodu opuszczanie zmian w pracy lub symulowanie niezdolności do pracy,
- wykroczenia z § 19 zákona č. 60/1961 Sb., tj. naruszanie w mniejszym rozmiarze współżycia socjalistycznego przed drobne awanturnictwo, zakłócanie ciszy nocnej, drobne uszkodzanie mienia lub inne nieprzystojne zachowanie.

Jeżeli któregoś z tych czynów dopuściła się osoba sankcjonowana za takie przewinienie lub wykroczenie w ostatnim roku albo w ostatnich 3 latach skazana za przestępstwo podobnego charakteru (nawet z odstępniem od wymierzenia kary) i jednocześnie z całościowej oceny jej dotychczasowego życia wynikało, że postępowanie przed sądem ludowym lub radą narodową nie doprowadzi do jej poprawy, sprawę o przewinienie lub wykroczenie rozpoznawał sąd powiatowy, który mógł wymierzyć karę pozbawienia wolności do jednego roku, stosując przepisy Kodeksu karnego i ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności. Sąd czynił to na wniosek prokuratora, przy czym wniosek miał odpowiadać wymaganiom stawianym przed aktem oskarżenia. Jeżeli jednak prokurator nie dopatrył się powodu ścigania przewinienia lub wykroczenia przez sąd, przekazywał sprawę sądowi ludowemu lub radzie narodowej; to przekazanie było dla tych organów wiążące.

W ten sposób w 1965 roku powróciła kara pozbawienia wolności wymierzana przez sąd za czyny nadal stanowiące przewinienia lub wykroczenia, motywowana negatywną prognozą co do sprawcy działającego w warunkach swoistej „recydywy”. Wymaga podkreślenia szczególna rola prokuratora, który decydował, czy skieruje wniosek o ukaranie do sądu powiatowego,

⁴⁴ P. M a t e s a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010, s. 10.

⁴⁵ Zákon č. 58/1965 Sb., kterým se upravuje postih provinění a přestupků osob opětovně se dopouštějících výtržnictví, násilnosti a přživnictví.

czy wiążąco przekazuje sprawę do rozpoznania sądowi ludowemu lub organowi rady narodowej.

W tymże 1965 roku w Polsce doszło do zasadniczej zmiany modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa pracy, wprowadzoną ustawą o bhp⁴⁶. Ustawa znowelizowała dekret z 10 listopada 1954 r.⁴⁷ w ten sposób, że w jego art. 8 zostały stypizowane najważniejsze wykroczenia z zakresu bhp, zagrożone karą grzywny od 100 zł do 4500 zł lub aresztu do 3 miesięcy. Ponadto w ustawie o bhp postanowiono, że zamiast kar przewidzianych w siedmiu ustawach tworzących trzon prawa pracy stosuje się kary z art. 8 dekretu, tj. grzywnę od 100 do 4500 zł lub areszt do 3 miesięcy. W ten sposób wprowadzono nie zgromadzono wszystkich przepisów o wykroczeniach przeciwko prawom pracownika w jednym akcie prawnym, nadal pozostawały one rozproszone w różnych aktach normatywnych, ale ujednolicono orzekane za te wykroczenia kary.

Doniosłe zmiany nastąpiły w modelu orzecznictwa. Powołano specjalne kolegia orzekające przy wojewódzkich komisjach związków zawodowych oraz kolegium odwoławcze przy Centralnej Radzie Związków Zawodowych. Stworzony wówczas model był modelem mieszanym: inspektorsko-kolegialno-sądowym. Za wykroczenia z zakresu prawa pracy orzekali w pierwszej instancji inspektorzy pracy lub te specjalne kolegia orzekające. Inspektor pracy mógł orzec grzywnę do 1500 zł, a jeżeli uznał, że powinna być wyższa, składał wniosek o ukaranie do kolegium orzekającego. Ono mogło orzec grzywnę w pełnej wysokości, a jeżeli uznało, że należy wymierzyć karę aresztu – przekazywało sprawę sądowi powiatowemu. W konsekwencji po kilkunastu latach przerwy powróciło orzecznictwo sądowe w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, ale tylko wtedy, gdy kolegium orzekające uznało, że należy wymierzyć karę aresztu, i tym celu przekazało sprawę sądowi, który wszakże nie był tym wnioskiem związany i mógł wiążąco zwrócić sprawę kolegium, które mogło orzec tylko grzywnę do 4500 zł.

Model postępowania odwoławczego został ukształtowany w ten sposób, że jeżeli w pierwszej instancji orzekał inspektor pracy – od jego orzeczenia przysługiwało odwołanie do kolegium orzekającego (pierwszej instancji). Jeżeli w pierwszej instancji orzekało kolegium, wówczas odwołanie przysługiwało do kolegium odwoławczego.

Dla polskiego prawa wykroczeń szczególnie znaczący był rok 1966, kiedy specjalną ustawą⁴⁸ wprowadzono w życie w szerokim zakresie konstrukcję „przepełnienia” jednolitych czynów zabronionych pod groźbą kary, dzieląc

⁴⁶ Ustawa z 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz. U. Nr 13, poz. 91).

⁴⁷ Tekst jednolity tego dekretu został opublikowany w Dz. U. z 1968 r., Nr 8, poz. 47.

⁴⁸ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz. U. Nr 23, poz. 149).

je na przestępstwa i wykroczenia w zależności od dwóch podstawowych wyrażonych kwotowo kryteriów: wartości przedmiotu czynu lub wysokości wyrządzonej szkody. I tak kradzież lub przywłaszczenie mienia społecznego lub innego było przestępstwem, jeżeli jego wartość przekraczała 300 zł, wykroczeniem, jeżeli nie przekraczała. Tak samo było w odniesieniu do wyrębu drzewa w lesie, kradzieży lub przywłaszczenia z lasu drzewa wyrąbanego lub powalonego, ale tu była inna kwota graniczna: przestępstwo, jeżeli wartość drzewa przekraczała 150 zł, wykroczenie, jeżeli nie przekraczała. Umyślne uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku cudzego mienia było przestępstwem, jeżeli szkoda przekraczała 300 zł, wykroczeniem, jeżeli nie przekraczała. Ale ustawodawca sięgnął także do innych kryteriów „przepełnienia”: prowadzenie w ramach gospodarki nieuspołecznionej zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej było w zasadzie przestępstwem, ale jeżeli czyn stanowił przypadek mniejszej wagi – wykroczeniem. Konstrukcja „przepełnienia” została ograniczona w ten sposób, że nie miała zastosowania do recydywistów, którzy także bez przekroczenia kwoty granicznej odpowiadali za przestępstwo, ponadto w odniesieniu do najważniejszych przestępstw kradzieży i przywłaszczenia czyn pozostawał przestępstwem mimo nieprzekroczenia granicy 300 zł (albo 150 zł przy kradzieżach leśnych), jeżeli sprawca stosował przemoc lub groźbę użycia natychmiastowego gwałtu na osobie, był odpowiedzialny za powierzone mu mienie albo działał w zorganizowanej grupie przestępczej.

Ustawą z 1966 r. dogłębnie znowelizowano ustawę w 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym⁴⁹. Utrzymano wprowadzoną pod koniec lat 50. zasadę, że kolegium mogło wymierzyć zasadniczą karę aresztu tylko za niektóre wykroczenia, ale wtedy od orzeczenia nie służyło odwołanie do kolegium wojewódzkiego, lecz żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Utrzymano także znane od początku rozwiązanie, że kolegia powiatowe mogą nie wydając orzeczenia przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego, jeżeli uznają, że społeczna szkodliwość czynu, stopień zawinienia lub inne ważne okoliczności sprawy wymagają wymierzenia kary przewidzianej za dany czyn w przepisach prawa, ale wykraczającej poza rodzaje lub wymiary kar orzekanych przez kolegia. Praktycznie chodziło już tylko o areszt za wykroczenia inne niż wskazane w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a), bo jeśli chodzi o grzywnę kolegium mogło ją wymierzać pełnej wysokości (do 4500 zł), a nie tylko do 3000 zł, jak było przed nowelizacją. Założenia wprowadzone ustawą z 1966 r. zostaną przejęte w roku kodyfikacji, tj. w roku 1971.

⁴⁹ Ostatni tekst jednolity tej ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 1966 r., Nr 39, poz. 233.

W Czechosłowacji stan prawny ukształtowany ustawami z 1961 r. zmienił się wraz z wejściem w życie ustawy z 18 grudnia 1969 r. o występkach⁵⁰. Według § 1 ust. 1 występkiem był zawiniony, dla społeczeństwa niebezpieczny czyn, którego znamiona były określone w tej ustawie, a który nie sięgał stopnia społecznego niebezpieczeństwa przestępstwa. W myśl § 1 ust. 2 czyn, którego stopień niebezpieczeństwa dla społeczeństwa był nieznaczny (*nepatrný*), nie był występkiem, nawet jeśli wyczerpywał jego znamiona.

W ustawie o występkach ponownie pojawiła się konstrukcja „przepełnienia”, ale tym razem w relacji przestępstwo – występki. I tak podstawowe zamachy na mienie (kradzież, przywłaszczenie, oszustwo, zniszczenie lub uszkodzenie) było występkiem, jeśli szkoda nie przekraczała 1500 koron, przestępstwem, jeśli przekraczała. Ale według komentatorów np. kradzież rzeczy o wartości do 1500 koron popełniona przez recydywistę na tyle zwiększała społeczne niebezpieczeństwo czynu, że był on przestępstwem⁵¹. Takie było stanowisko doktryny i orzecznictwa, mimo że w ustawie o występkach nie było takiej reguły.

Warto pamiętać, że ustawa o występkach pojawiła się w ramach tzw. normalizacji po „praskiej wiośnie” 1968 r. i federalizacji Czechosłowacji w tymże roku. Ustawa ta była dość powszechnie krytykowana przez naukę⁵² i była jedną z pierwszych uchylonych po rozpoczęciu transformacji ustrojowej.

Dla prawa wykroczeń ustawa o występkach miała takie znaczenie, że przepisem w jej § 16 ust. 2 ustawodawca uchylił:

- 1) ustawę z 1961 r. o miejscowych sądach ludowych,
- 2) przepisy § 33–41 ustawy z 1961 r. o wykroczeniach, tj. przepisy o przewinieniach rozpoznawanych przez organy rad narodowych tam, gdzie nie powołano sądów ludowych,
- 3) ustawę z 1965 r. umożliwiającą wymierzenie przez sąd kary pozbawienia wolności za niektóry przewinienia i wykroczenia „recydywistom”.

W konsekwencji kategoria przewinienia zniknęła z czechosłowackiego systemu prawnego i na okres kolejnych dwóch dekad nastąpiła pewna stabilizacja: pojęcie odpowiedzialności karnej objęło odpowiedzialność za przestępstwa z Kodeksu karnego z 1961 r. i za występki stypizowane w ustawie

⁵⁰ Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech. Trzeba zwrócić uwagę, że czeski *přečin* (słowacki *prečin*) to na pewno występki jako kategoria przestępstwa odróżniana od zbrodni (*zločin* w obu językach). Ale tak jest dziś, natomiast obowiązujący w 1969 r. Kodeks karny z 1961 r. (tak samo zresztą jak jego poprzednik z 1950 r.) nie znał podziału na zbrodnie i występki, lecz operował jednolitą kategorią przestępstwa (*trestný čin* w obu językach). Dlatego *přečin* w rozumieniu ustawy z 1969 r. był kategorią specjalną, pośrednią między przestępstwami a wykroczeniami, ale zdecydowanie bliższą przestępstwom, podlegającą orzecznictwu sądów, a nie organów administracji.

⁵¹ M. Horak, O. Rolenc, Zákon o přečinech. Komentář, Praha 1975, s. 21.

⁵² Zob. np. M. Čič, Teoretické otázky československého trestného práva, Bratislava 1982, s. 102–103.

z 1969 r. (dla porządku dodam, że w ustawach szczególnych nie mogły być typizowane ani przestępstwa, ani występki), natomiast odpowiedzialność za wykroczenia ujęte w ustawie o wykroczeniach z 1961 r. oraz przewidziane w nader licznych ustawach szczególnych została określona mianem odpowiedzialności administracyjnej.

W Polsce stabilizacja prawa wykroczeń nastąpiła w 1971 r., tj. w roku kodyfikacji tego prawa. Była ona wszakże poprzedzona w 1969 r. kodyfikacją prawa karnego, tak materialnego⁵³, jak i procesowego⁵⁴, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1970 r. Dział X k.p.k. z 1969 r. „Postępowania szczególne” zawierał rozdział 46 „Postępowanie sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia” złożony z art. 455–461. W założeniu miał on regulować postępowanie w sprawach o wykroczenia przekazanych sądowi na podstawie odrębnych przepisów. Przekazanie następowało pod kontrolą sądu, który jeśli uznał, że nie było ono zasadne, zwracał sprawę kolegium, od którego ją otrzymał. Orzeczenie sądu było wiążące. Przed sądem orzeczenie o ukaraniu wydane w sprawie o wykroczenie, a jeżeli takie nie zapadło, to wniosek o ukaranie zastępował w postępowaniu sądowym akt oskarżenia. Sąd nie był związany treścią orzeczenia wydanego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a wyrok wydany w sprawie przekazanej sądowi na żądanie uprawnionego organu lub uprawnionej osoby nie podlegał zaskarżeniu (art. 461 § 1 k.p.k.). Od tej zasady pierwotnie § 2 przewidział jeden wyjątek: jeżeli była to sprawa o wykroczenie przekazane sądowi przez istniejące wtedy kolegium orzekające przy wojewódzkiej komisji związków zawodowych ze względu na potrzebę wymierzenia kary aresztu, to od wyroku przysługiwała rewizja na zasadach ogólnych.

Po dwóch latach w 1971 r. nastąpiła kodyfikacja prawa wykroczeń: materialnego⁵⁵, procesowego⁵⁶ i ustrojowego⁵⁷, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1972 r. Po reformie administracyjnej z 1975 r. ukształtował się następujący system kolegiów:

- 1) kolegia pierwszej instancji przy:
 - a) naczelnikach gmin (miast i gmin), prezydentach lub naczelnikach miast oraz naczelnikach dzielnic,
 - b) urzędach morskich,
 - c) okręgowych oraz równorzędnych urzędach górniczych,
- 2) kolegia drugiej instancji przy:

⁵³ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94).

⁵⁴ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96).

⁵⁵ Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114); jedyna spośród ustaw wtedy wydanych jeszcze obowiązująca w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.).

⁵⁶ Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116).

⁵⁷ Ustawa z 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 118).

- a) wojewodach oraz prezydentach miast będących organami administracji stopnia wojewódzkiego,
- b) izbach morskich,
- c) Wyższym Urzędzie Górniczym.

W ten sposób ukształtowały się trzy piony kolegiów: przy organach administracji terytorialnej (nazwijmy je kolegiami powszechnymi), administracji morskiej i administracji górniczej. Ustawa zerwała z nazwą „kolegium karno-administracyjne” i wprowadziła nazwę „kolegium do spraw wykroczeń”. W ówczesnej literaturze zmianę tę wyjaśniano dwojako: po pierwsze, że rola kolegiów nie ogranicza się do karania za wykroczenia związane z działalnością administracji, bo orzekają one również za naruszenia przepisów niezwiązanych bezpośrednio z działalnością administracji; po drugie, że spełniają one nie tylko funkcję represyjną, lecz również wychowawczą⁵⁸.

W materialnym prawie wykroczeń utrzymano karę aresztu w wymiarze od jednego tygodnia do 3 miesięcy, wprowadzono nową karę ograniczenia wolności (opartą na innej konstrukcji niż znana w latach 1952–1958 kara pracy poprawczej) w wymiarze od jednego miesiąca do 3 miesięcy, wyznaczono minimum grzywny na 100 zł, maksimum na 5000 zł, sprowadzając w przepisach wprowadzających wyższe maksima przewidziane w innych ustawach do owych 5000 zł, oraz wprowadzono nową karę zasadniczą nagany.

Od strony proceduralnej w art. 2 § 1 k.p.w. z 1971 r. ustanowiono zasadę, że do orzekania w sprawach o wykroczenia właściwe są kolegia do spraw wykroczeń, z zastrzeżeniem „chyba że ustawa powierza orzekanie innemu organowi”. To zastrzeżenie zmaterializowało się po trzech latach wraz z wejściem w życie Kodeksu pracy⁵⁹, który zawierał dział trzynasty zatytułowany „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawo pracownika” złożony w brzmieniu pierwotnym z dwóch rozdziałów. Rozdział I mający charakter materialny w przepisach art. 281–283 zebrał wszystkie wykroczenia przeciwko prawom pracownika, rozdział II zawierał przepisy proceduralne. Zniesione zostały kolegia orzekające przy wojewódzkich radach związków zawodowych i kolegium odwoławcze Centralnej Radzie Związków Zawodowych. Przyjęty wówczas model był modelem inspektorsko-kolegialnym, ale z udziałem kolegiów powszechnych, a nie specjalnych. Inspektor pracy mógł orzec tylko grzywnę do 1500 zł, a jeżeli uznał, że grzywna powinna być wyższa, składał wniosek o ukaranie do kolegium pierwszej instancji. Od orzeczenia inspektora przysługiwało odwołanie do kolegium pierwszej instancji, a jeżeli w pierwszej instancji orzekła kolegium – odwołanie przysługiwało

⁵⁸ Z. Leoński, (w:) M. Siewierski, J. Lewiński, Z. Leoński, J. Gościcki, Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz do ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Warszawa 1079, s. 202.

⁵⁹ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141).

do kolegium drugiej instancji. W ten sposób zasada orzekania przez kolegia do spraw wykroczeń została zrealizowana niemal w pełni.

Kolegia mogły wymierzać wszystkie kary znane kodeksowi wykroczeń lub ustawom szczególnym, a więc i karę aresztu za wszystkie wykroczenia taką karą zagrożone, a nie tylko za niektóre, jak było w okresie obowiązywania ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym. Aby zapewnić udział sądów w sprawach, w których kolegia wymierzyły kary „wolnościowe”, a więc nie tylko karę aresztu zasadniczego (ale nie zastępczego), lecz także karę ograniczenia wolności, art. 86 k.p.w. z 1971 r. stanowił, że środkiem zaskarżenia takiego orzeczenia było nie odwołanie, lecz żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Wprawdzie w postępowaniu sądowym rozpatrywano taką sprawę według przepisów o postępowaniu przed pierwszą instancją, ale patrząc na to od strony kolegium, sąd spełniał raczej swoistą funkcję instancji odwoławczej⁶⁰. Postępowanie sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia było regulowane nie przepisami k.p.w. z 1971 r., lecz przepisami k.p.k. z 1969 r. jako postępowanie przed sądem pierwszej instancji w trybie uproszczonym (art. 455 k.p.k.) z kilkoma sygnalizowanymi już odchyleniami proceduralnymi, z których najważniejszymi były te, że sąd nie był związany treścią orzeczenia wydanego w sprawach o wykroczenia (art. 460 § 1 k.p.k.), co oznaczało, że nie obowiązywał zakaz zmiany orzeczenia na niekorzyść obwinionego, chociażby orzeczenie zostało zaskarżone jedynie na korzyść obwinionego, co miało stanowić swoistą tamę przed bezpodstawnymi żądaniem⁶¹, a wyrok sądu nie podlegał dalszemu zaskarżeniu (art. 461 § 1 k.p.k.); wyjątek przewidziany w § 2 stał się bezprzedmiotowy po wejściu w życie Kodeksu pracy.

Dla porządku dodam jeszcze, że w odniesieniu do wyróżnianej tu kategorii wykroczeń przeciwko prawom pracownika sądy nie odgrywały żadnej roli, ponieważ żadne wykroczenie z tej kategorii nie było zagrożone karą aresztu ani karą ograniczenia wolności.

Kodeks wykroczeń z 1971 r. przejął konstrukcję „przepełnienia” wprowadzoną ustawą z 1966 r. podnosząc kwotę „graniczną” wartości lub szkody z 300 zł do 500 zł. Po wejściu w życie kodyfikacji ugruntował się pogląd, że między przestępstwami a wykroczeniami nie ma różnic, które uzasadniałyby tezę o ich jakościowej odmienności. Są to czyny jakościowo tożsame, różniące się jedynie stopniem wspólnej im cechy społecznego niebezpieczeństwa⁶². Innymi słowy, prawo wykroczeń stało się „małym prawem karnym” i taki charakter zachowało do dziś. Należy jeszcze odnotować rok 1976,

⁶⁰ Tak to oceniał M. Siewierski, (w:) M. Siewierski, J. Lewiński, Z. Leoński, J. Gościcki, Komentarz ..., s. 127.

⁶¹ M. Siewierski, tamże, s. 138.

⁶² J. Skupiński, Model polskiego prawa o wykroczeniach, Ossolineum 1974, s. 20.

w którym nastąpiła nowelizacja Konstytucji z 1952 r.⁶³ Dopiero wtedy wprowadzono do jej tekstu regulacje dotyczące kolegiów do spraw wykroczeń, które w tekście jednolitym⁶⁴ uzyskały numerację art. 56 ust. 1: „W sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń”. W ten sposób kolegia uzyskały przymiot konstytucyjnych organów ochrony prawnej.

Do pewnego ograniczenia roli kolegiów do spraw wykroczeń przeciwko prawom pracownika doszło w 1981 roku wraz z ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy⁶⁵. W art. 284 k.p. skreślono wyrazy, że w sprawach o wykroczenia z art. 281–283 k.p. orzekają kolegia do spraw wykroczeń, pozostawiając sformułowanie, że orzekają inspektorzy pracy. W ten sposób inspektorzy pracy zostali upoważnieni do orzekania grzywien w maksymalnej wysokości, czyli wtedy do 5000 zł. Model odwoławczy został ukształtowany w ten sposób, że od orzeczenia inspektora pracy przysługiwało odwołanie do kolegium do spraw wykroczeń przy terenowym organie administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, czyli kolegium drugiej instancji, co niemal całkowicie (z jednym pozbawionym jakiegokolwiek znaczenia praktycznego wyjątkiem) wyeliminowało orzecznictwo kolegiów pierwszej instancji w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa pracy. W piśmiennictwie pojawił się zarzut, że wprowadzony w 1981 r. model jest sprzeczny z art. 56 ust. 1 Konstytucji⁶⁶. Dodam, że rola sądów w odniesieniu do tej kategorii wykroczeń nadal była żadna wobec braku zagrożenia karą aresztu bądź ograniczenia wolności.

4.2. Delikty administracyjne

Ten stosunkowo klarowny obraz relacji między odpowiedzialnością karną a administracyjną, który ustabilizował się w Czechosłowacji w latach 1961 i 1969, a w Polsce w roku 1971, był wszakże znacznie bardziej skomplikowany, a to ze względu na delikty administracyjne oznaczane w języku czeskim jako „inne” (*jiné správní delikty*), tj. inne niż wykroczenia, bo pamiętać trzeba, że w Czechosłowacji także wykroczenia były deliktami administracyjnymi. Początki typizacji takich deliktów sięgają lat 50. XX w., a gwałtowny ich wzrost nastąpił w Czechosłowacji w latach 60. i 70. Przyczyna leżała w tym, że w strukturach organizacyjnych osób prawnych pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie osoby fizycznej, wymagające udowodnienia jej winy, okazywało się często dla organów orzekających zbyt trudne. Wprowadzono przeto odpowiedzialność samych „organizacji”, tj. osób prawnych, ale ujęto ją jako odpowiedzialność obiektywną, niewymagającą wyka-

⁶³ Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29).

⁶⁴ Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36.

⁶⁵ Ustawa z 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 6, poz. 23).

⁶⁶ W. Radecki, W poszukiwaniu modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w sferze stosunków pracy, Zagadnienia Wykroczeń 1988, nr 1, s. 53–56.

zania winy. Zakładano, że organizacja sama ustali, kto zawinił temu, że organ administracji wymierzył jej *pokutę*, i przynajmniej jej część ściągnie od winnego w trybie regresu pracowniczego. To założenie dość szybko się zmieniło, bo okazało się, że pozostawienie realizacji odpowiedzialności indywidualnej w gestii samej organizacji nie sprawdziło się. Dlatego ustawy z lat 70. XX. w.⁶⁷ zaczęły wprowadzać rozwiązania dwutorowe: organ wymierzał jednocześnie *pokutę* samej organizacji oraz *pokutę* pracownikowi lub pracownikom winnym temu, że organizacja naruszyła przepisy. Ale odpowiedzialność organizacji miała charakter obiektywny, niezależny od winy⁶⁸, odpowiedzialność pracowników była uzależniona od zawinienia, ale z zastrzeżeniem, że czyn pracownika nie był ani przestępstwem, ani występkiem (gdyby tak było, pracownik ponosiłby odpowiedzialność karną). *Pokuta* wymierzania organizacji mogła sięgać 100 000 ówczesnych koron, *pokuta* wymierzana w tym trybie pracownikowi nie mogła przekraczać jego trzymiesięcznego wynagrodzenia (zasada przejęta z czechosłowackiego Kodeksu pracy). Ta odpowiedzialność była regulowana w ustawach szczególnych, nie udało się wypracować żadnej ustawy o charakterze ogólnym określającej jej zasady, stosowano przeto przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem ewentualnych odrębności wynikających z owych ustaw szczególnych. Autorzy czescy oceniają, że ta nowa forma odpowiedzialności została wprowadzona w niemal wszystkich działach administracji państwowej⁶⁹.

W Polsce typizacja tych nowych czynów zagrożonych karami pieniężnymi, ale innych niż przestępstwa i wykroczenia, nie przybrała aż takich rozmiarów jak w Czechosłowacji, ale także w Polsce w latach 60. XX w. i dwóch następnych dekadach pojawiły się one w różnych aktach prawnych⁷⁰, przede wszystkim jednak w ustawach zaliczanych do dziedziny ochrony środowiska:

⁶⁷ Tytułem przykładu: zákon č. 36/1975 Sb. o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek. Była to ustawa o karach pieniężnych za naruszenia przepisów o zdrowych warunkach życia w zakresie bezpieczeństwa żywności i przedmiotów użytku, warunków pracy, ochrony przed truciznami, zapobieganiu chorobom zakaźnym, ochrony przed promieniowaniem, ochrony uzdrowisk i naturalnych źródeł leczniczych.

⁶⁸ E. Z i k m u n d o v á, K postihu organizaci za porušování předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, Správní právo 1975, č. 3, s. 175.

⁶⁹ P. M a t e s a kolektiv, Základy správního práva trestního, Praha 2010, s. 11.

⁷⁰ Szczególnie wyrazistym przykładem służy ustawa z 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 150), która po stypizowaniu w art. 17 wykroczeń zagrożonych grzywną do 4500 zł i wskazaniu w art. 18, że za niektóre z nich odpowiadają pracownicy odpowiedzialni za gospodarkę paliwowo-energetyczną w jednostkach gospodarki społecznej w trybie administracyjnym (groziła im za to kara pieniężna także do 4500 zł) w kolejnym art. 19 stanowiła, że niezależnie od kar przewidzianych w art. 18 wymierza się jednostce gospodarki społecznej (przedsiębiorstwu, urzędowi, instytucji lub innemu zakładowi pracy) za naruszenie przepisów o gospodarce paliwowo-energetycznej karę pieniężną, której wysokość była zależna od rodzaju i stopnia naruszonych przepisów oraz poniesionych strat. Kary za takie delikty wymierzał Minister Górnictwa i Energetyki, który to uprawnienie mógł przekazać innym organom.

w trzech kolejnych ustawach wodnych⁷¹ za zanieczyszczenie wód i naruszenia innych przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w ustawie o ochronie powietrza⁷² za przekroczenie co do rodzaju lub ilości substancji wydalanych do powietrza, wreszcie w fundamentalnej ustawie z 1980 r. o ochronie środowiska⁷³, która utrzymała kary pieniężne za zanieczyszczenie wód, przejęła z jednocześnie uchylonej ustawy z 1966 r. kary pieniężne za zanieczyszczenie powietrza oraz wprowadziła nowe kary pieniężne za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, niszczenie terenów zieleni, drzew i krzewów, usuwanie drzew i krzewów bez wymaganej zgody oraz za bezprawne gromadzenie lub wylewanie odpadów. Kary takie wymierzano wyłącznie „zakładom” bądź „jednostkom organizacyjnym”, nigdy osobom fizycznym, które ponosiły odpowiedzialność za przestępstwa lub wykroczenia.

Jednocześnie z ustawą o ochronie środowiska w 1980 r. reaktywowano w Polsce istniejącą w międzywojniu, ale zniesioną w PRL sądową kontrolę decyzji administracyjnych⁷⁴ sprawowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) z siedzibą w Warszawie. W latach następnych utworzono kilka ośrodków zamiejscowych NSA, które orzekały w tej samej instancji co sąd warszawski. Kompetencje NSA ograniczały się do kontroli legalności decyzji administracyjnych, ale nie wszystkich, lecz jedynie zawartych w enumeracji pozytywnej zamieszczonej w art. 196 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w obowiązującej wówczas wersji⁷⁵ spraw poddanych kognicji NSA.

Dla deliktów administracyjnych istotne było zamieszczenie w owej enumeracji spraw z zakresu ochrony środowiska i przyrody. Właśnie orzecznictwo NSA z lat 80. XX w. doprowadziło do ugruntowania przekonania, że odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter obiektywny, niezależny od jakkolwiek rozumianej winy⁷⁶. Tym ten rodzaj odpowiedzialności różni się od odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, której przesłanką jest zawsze wina określonej osoby fizycznej.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne nie wywołała większego zainteresowania ze strony doktryny prawa karnego i prawa wykroczeń. Jedynie

⁷¹ Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. Nr 5, poz. 33), ustawa z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 34, poz. 158) i ustawa z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230).

⁷² Ustawa z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz. U. Nr 14, poz. 87).

⁷³ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

⁷⁴ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

⁷⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26).

⁷⁶ Tak m.in. wyroki NSA z 9 grudnia 1986 r., sygn. IV SA 704/86 (Orzecznictwo NSA 1986, nr 2, poz. 66) oraz z 22 października 1987 r., sygn. IV SA 586/87 (Orzecznictwo NSA 1988, nr 1, poz. 11).

rodząca się wówczas doktryna prawa ochrony środowiska poświęciła jej więcej uwagi⁷⁷. Najistotniejsze było wszakże rozwiązanie procesowe pozwalające NSA i jego ośrodkom zamiejscowym na kontrolowanie legalności decyzji o ukaraniu za delikty administracyjne.

Sprawa sądownictwa administracyjnego w Czechosłowacji okazała się bardziej złożona. Sąd administracyjny utworzony w międzywojniu funkcjonował także po II wojnie światowej. Co więcej, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 1948 r. w § 137 ust. 1 pkt 3 zapowiadała powołanie sądu administracyjnego dla całego terytorium Czechosłowacji. Jednakże w 1952 r. sąd administracyjny został zlikwidowany z powołaniem się na argumentację, że ochronę interesów obywateli lepiej zapewni zorganizowana na nowo według wzoru radzieckiego prokuratura⁷⁸. W latach następnych sądownictwo administracyjne jako ogólna instytucja nie istniało. Wprawdzie po federalizacji Czechosłowacji, która nastąpiła w 1968 r.⁷⁹, do znowelizowanej wtedy konstytucji z 1960 r. kolejną nowelą z 1969 r. dodano ust. 4 w art. 98 zapowiadający, że ustawa Zgromadzenia Federalnego ureguluje właściwość sądów w zakresie badania legalności decyzji administracyjnych, ale ustawa taka nie została wydana, a sam art. 98 ust. 4 został później uchylony. Aczkolwiek pochodzące z 1963 r. przepisy o procedurze cywilnej⁸⁰ dawały jakieś podstawy do sądowej kontroli decyzji administracyjnych, ale nie były należycie wykorzystywane i aż do końca socjalistycznej Czechosłowacji praktyczne znaczenie dla obywateli miało jedynie sądowe kontrolowanie niektórych decyzji w sprawach zabezpieczenia społecznego⁸¹.

5. Podsumowanie

Pominę w tym miejscu dwudziestolecie międzywojenne, kiedy ani w Polsce, ani w Czechosłowacji nie wyodrębniano czynów zabronionych pod groźbą kary innych niż przestępstwa i wykroczenia, uwagi podsumowujące ograniczę do okresu po II wojnie światowej. W wyniku kilkudziesięcioletniej ewolucji w obu państwach ukształtował się trójpodział czynów zabronionych pod groźbą kary na przestępstwa (*trestné činy*), wykroczenia (*přestupky*) i delikty administracyjne (*jiné správní delikty*), ale wykazujący zasadniczą odmienność polegającą na tym, że w Polsce przestępstwa i wykroczenia to

⁷⁷ Zob. W. Radecki, Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze, „Ossolineum” 1985, s. 109–125 i przywołana tam literatura.

⁷⁸ V. Mikule, M. Kopecký, (w:) Dušan Hendrych a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016, s. 372.

⁷⁹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o Československé federaci.

⁸⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁸¹ V. Mikule, M. Kopecký, (w:) D. Hendrych a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016, s. 372.

prawo karne i dopiero delikty administracyjne to prawo administracyjne, natomiast w Czechosłowacji tylko *trestné činy* (a od 1969 r. także *přečiny*) to prawo karne, podczas gdy *přestupky* i *jiné správní delikty* to prawo administracyjne; w Polsce wykroczenie to „małe przestępstwo”, natomiast w Czechosłowacji *přestupek* to także *správní delikt*. Dopiero na tle tych podziałów należy spojrzeć na rolę sądów z rozróżnieniem sądów powszechnych i sądów administracyjnych.

Pomijam przestępstwa, bo w odniesieniu do nich sprawa jest oczywista – tylko sądy powszechne mogły rozpoznawać sprawy o przestępstwa. Zatrzymam się nad wykroczeniami, sygnalizując zasadniczo odmienną rolę sądów powszechnych. W Polsce po wejściu w życie ustawy z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym rola sądów powszechnych była dwojaka. W latach 1952–1958 ograniczała się ona do rozpoznawania spraw, w których kolegium karno-administracyjne (a poczynając od 1954 r. także kolegium orzekające w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika) doszło do wniosku, że obwinionemu należy wymierzyć przewidzianą w przepisach karę aresztu. Wówczas przekazywało sprawę sądowi z wnioskiem o wymierzenie takiej kary, bo tylko sąd mógł to uczynić. Sąd nie był związany wnioskiem i mógł sprawy nie przejąć, zwrócić sprawę kolegium, które było zobowiązane ją rozpoznać i orzec karę inną niż areszt. Sytuacja zmieniła się po 1958 r., kiedy upoważniono kolegia karno-administracyjne do wymierzania kary aresztu za niektóre wykroczenia. Jeżeli kolegium taką karę wymierzyło, środkiem zaskarżenia było nie odwołanie, lecz żądanie skierowania sprawy do sądu, który ją rozpoznawał jako sąd pierwszej instancji, ale jego orzeczenie było ostateczne. Ten tryb „odwoławczy” został przejęty przez k.p.w. z 1971 r., ale z rozszerzeniem na karę ograniczenia wolności.

W Czechosłowacji już w 1950 r. przyjęto wyłączność organów rad narodowych w orzecznictwie w sprawach o *přestupky* i nie przewidziano roli sądów powszechnych w żadnej postaci. To założenie zostało wstrząśnięte dwa razy: najpierw w 1953 r., kiedy przywrócono orzecznictwo sądów w sprawach o poważniejsze wykroczenia, następnie w 1965 r., kiedy pojawiło się ono w sprawach o niektóre wykroczenia popełnione w warunkach swoistej recydywy. Później oba rozwiązania zostały zlikwidowane i w dekadach lat 70. i 80. XX wieku sądy powszechne nie odgrywały w odniesieniu do wykroczeń żadnej roli.

Jeśli chodzi o sądy administracyjne, to one przez cały czas socjalistycznej Czechosłowacji właściwie nie istniały, a w każdym razie nie miały żadnych kompetencji odnoszących się do wykroczeń i innych deliktów administracyjnych, dlatego o roli sądów administracyjnych można mówić tylko w Polsce w dekadzie lat 80. XX w., kiedy sądownictwo administracyjne zostało reaktywowane w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie odgrywał on żadnej roli w sprawach o wykroczenia z tego oczywistego powodu, że to zaw-

sze było i jest prawo karne, natomiast jego rola okazała się istotna w sprawach o delikty administracyjne, ponieważ jego kognicja objęła decyzje administracyjne o nałożeniu kary pieniężnej za delikty administracyjne.

Kończąc, dodam jeszcze jedno, chyba znamienne spostrzeżenie: podjęta w Polsce międzywojennej próba powołania sądów pokoju, kontynuowana po II wojnie próbą powołania sądów obywatelskich zakończyła się fiaskiem. W Czechosłowacji instytucja miejscowych sądów ludowych została wpisana do Konstytucji z 1960 r. i w roku następnym została objęta specjalną ustawą. Doświadczenia jej funkcjonowania okazały się negatywne i po kilku latach miejscowe sądy ludowe zostały zlikwidowane.

Bibliografia

1. Bojarski T., Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu, Warszawa 2003.
2. Čič M., Teoretické otázky československého trestného práva, Bratislava 1982.
3. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016.
4. Horak M., Rolenc O., Zákon o přečinech. Komentář, Praha 1975.
5. Mates P. a kolektiv, Základy správního práva trestního, Praha 2010.
6. Radecki W., Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawno-porównawcze, Ossolineum 1985.
7. Radecki W., W poszukiwaniu modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w sferze stosunków pracy, Zagadnienia Wykroczeń 1988, nr 1.
8. Rajkowski R., Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej, Warszawa 1955.
9. Siewierski M., Lewiński J., Leoński Z., Gościcki J., Komentarz do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz do ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Warszawa 1979.
10. Skupiński J., Model polskiego prawa o wykroczeniach, Ossolineum 1974.
11. Szubert W., Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne, Warszawa 1966.
12. Tolar J., Rolenc O., Zákon o místních lidových soudech. Komentář, Praha 1964.
13. Vojaček L., Schelle K., Právní dějiny na území Slovenska, Ostrava 2007.
14. Vojaček L., Schelle K., Knoll V., České právní dějiny, Plzeň 2010.
15. Zikmundová E., K postihu organizací za porušování předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, Správní právo 1975, č. 3.

The tasks of courts at the realization of liability for petty offences and administrative infringements under the Polish, Czechoslovak, Czech and Slovak law. Part 1

Abstract

The subject of the first part of this paper is the evolution of liability for petty offences and administrative infringements under the Polish and Czechoslovak law. The basis phases of this evolution mark: the Polish regulation 1928 on penal-administrative proceeding, the Polish petty offences act 1932, the Czechoslovak four codification acts 1950, the Polish act 1951 on penal-administrative jurisdiction, the Czechoslovak act on disciplinary offences 1957, the Czechoslovak reform of petty offences law 1961, the Polish act 1966 transforming some crimes into petty offences, the Czechoslovak act 1969 on offences, the Polish petty offences code with petty offences proceeding code 1971. Investigation of this evolution permits to observe changing tasks of criminal courts at the realization of liability for petty offences and appearing tasks of administrative courts at the realization of liability for administrative infringements. The next phases of this evolution after political transformation will be subject of the second part of this paper.

Key words

Administrative liability, penal liability, crime, petty offence, administrative infringement, criminal court, administrative court.