

Część I.
Wprowadzenie historyczne

Rozdział 1. Kształtowanie się systemu prawa wykroczeń w Czechosłowacji, Czechach i Słowacji

Wewnętrzna dyferencjacja czynów zabronionych pod groźbą kary jest zdobyczą w zasadzie dopiero XVIII w., kiedy zrodziła się koncepcja deliktów administracyjnych, zwanych zwykle wykroczeniami bądź przestępstwami policyjnymi lub wykroczeniami policyjnymi.

Delikty administracyjne pojawiły się na ziemiach czeskich wchodzących w skład Cesarstwa Austriacko-Węgierskiego w drugiej połowie XVIII w., w Józefińskim Powszechnym Kodeksie karnym z 1787 r. o przestępstwach i karach. Ich ściganie zostało powierzone władzom policyjnym, w odróżnieniu od deliktów kryminalnych rozpatrywanych przez sądy. Ustawa karna z 1803 r. mówiła już wprost o wykroczeniach policyjnych. Tę regulację w istocie przejął austriacki Kodeks karny z 1852 r. o zbrodniach (w języku czeskim – *zločiny*), występkach (*přečiny*) i wykroczeniach (*přestupky*)¹.

Na ziemiach słowackich, które były wtedy częścią Węgier, obowiązywały dwie ustawy karne: węgierski Kodeks karny z 1878 r. i Kodeks wykroczeń z 1879 r., które przyjmowały taki sam trójpodział na zbrodnie (w języku słowackim – *zločiny*), występki (*přečiny*) i wykroczenia (*priestupky*), przy czym ustawowe znamiona wykroczeń znajdowały się także w innych ustawach².

Kiedy w 1918 r. po I wojnie światowej na gruzach Monarchii Habsburgów powstała Pierwsza Republika Czechosłowacka zasadniczo przejęto dotychczasowe prawo karne austriackie obowiązujące na ziemiach czeskich i węgierskie obowiązujące na ziemiach słowackich, co nastąpiło ustawą z 28.10.1918 r. o powstaniu samodzielnego państwa czechosłowackiego³. Ale od początku istnienia nowego państwa datują się dążenia do usunięcia dualizmu prawa austriackiego

¹ P. Mates, Základy, s. 3.

² Zob. M. Maslen, Aplikácia pojmu „trestné obvinenie” v slovenskej právnej úprave zodpovednosti za správne delikty na úseku ochrany prírody a krajiny, AUC-I 2015, č. 1, s. 44 i przywołana przez niego literatura.

³ Zákon o zřízení samostatného československého státu. Text tej ustawy, znanej pod nazwą ustawy recepcyjnej (*recepční zákon*) w: L. Vojáček, K. Schelle, V. Knoll, České právní dějiny, Plzeň 2010, s. 294.

i węgierskiego. W maju 1921 r. został przygotowany „tymczasowy projekt części ogólnej ustawy karnej”, który klasyfikował przestępstwa już tylko na dwie grupy: zbrodnie (*zločiny*) i występki (*přečiny*), przy czym kryterium podziału miało być uznanie sądu. Po dwóch latach zostały opublikowane projektowane podstawy (założenia) dwóch ustaw: karnej i odrębnej o wykroczeniach (*Přípravné osnovy trestního zákona o zločinech a přečinech a zákona přestupkového*). W 1936 r. została przedstawiona kolejna wersja projektu ustawy karnej, powracająca do tradycyjnego trójpodziału (*zločiny, přečiny, přestupky*), ale parlament się nią nie zajął. Reforma prawa karnego napotkała na sprzeciw konserwatystów, którzy byli zadowoleni z recypowanego prawa karnego, wskazywali na konsekwencje finansowe reformy i potrzebę rozwiązywania innych pilniejszych problemów legislacyjnych⁴.

Po II wojnie światowej Druga Czechosłowacja stopniowo wstępowała na drogę socjalistyczną, korzystając ze wzorów radzieckich. W pierwszych latach powojennych nadal obowiązywały w Czechosłowacji przepisy austriackie i węgierskie. Najdonioślejszym dla późniejszego rozwoju czechosłowackiego systemu prawnego okazał się przewrót polityczny z lutego 1948 r. i przejście władzy przez partię komunistyczną. Jedną z konsekwencji przewrotu było tzw. prawnicze dwulecie (*právnícká dvouletka*), które w prawie karnym zaznaczyło się aktami kodyfikacyjnymi z zakresu prawa karnego sądowego⁵ oraz prawa karnego administracyjnego⁶. Ten krok legislacyjny nie pozostawiał wątpliwości, że odpowiedzialność za wykroczenia była odpowiedzialnością karną. Efekt był taki, że czechosłowackie rady narodowe, które już w 1945 r. przejęły orzecznictwo w sprawach o wykroczenia, mogły za niektóre wykroczenia wymierzać kary sięgające 2 lat pozbawienia wolności i przepadku mienia. Wprawdzie w drugiej połowie lat 50. ubiegłego stulecia te najdrastyczniejsze konsekwencje prawa wykroczeń zostały złagodzone, ale w ocenie autorów czeskich zamiar ustawodawcy, aby ująć regulację prawną wykroczeń w aktach typu kodyfikacyjnego, nie powiódł się, nadal liczne zespoły znamion wykroczeń znajdowały się w ustawach szczególnych, a potem ta tendencja zmierzająca do typizacji wykroczeń w ustawach szczególnych jeszcze się nasiliła⁷.

Stosunkowo prosty podział na przestępstwa z jednej strony i wykroczenia z drugiej skomplikował się już w latach 50. XX w. Wtedy to została definitywnie

⁴ K. Mały a kolektiv, *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2005, s. 415–416.

⁵ *Trestní zákon č. 86/1950 Sb.* (prawo materialne) i *Trestní řád – zákon č. 87/1950 Sb.* (prawo procesowe).

⁶ *Trestní zákon správní č. 88/1950 Sb.* (prawo materialne) oraz *Trestní řád správní – zákon č. 89/1950 Sb.* (prawo procesowe).

⁷ P. Mates, *Základy*, s. 9–10.

przełamana zasada, że odpowiedzialność administracyjnoprawną (*správněprávní odpovědnost*) mogą ponosić tylko osoby fizyczne. Pierwszym aktem prawnym, który zawierał znamiona deliktów administracyjnych organizacji, jak w ówczesnej terminologii określano osoby prawne, było rozporządzenie rządu o komunikacji drogowej⁸. Ściganie organizacji rozszerzyło się znacząco w latach 60., kiedy zostało wprowadzone w praktycznie wszystkich dziedzinach ówczesnej administracji państwowej. Odpowiedzialność za takie delikty następowała bez względu na zawinienie i nie było możliwości zwolnienia się od niej. Sankcje za te delikty były znacząco wyższe niż za wykroczenia, przy czym ukarane organizacje mogły na podstawie przepisów prawa pracy dochodzić naprawienia szkody wyrażającej się w kwocie nałożonej na nie kary pieniężnej (*pokuty*) od pracowników winnych temu, że organizacja została ukarana. Mimo ponawianych zastrzeżeń ze strony praktyki nie udało się przyjąć ustawy regulującej tę formę odpowiedzialności. Stosowano przepisy o postępowaniu administracyjnym ewentualnie regulacje zamieszczone w ustawach szczególnych⁹.

Dla rozwoju czechosłowackiego prawa penalnego najdonioślejszym okazał się 1961 r., w którym ukazały się cztery fundamentalne akty prawne w następującej kolejności:

- 1) ustawa z 18.4.1961 r. o miejscowych sądach ludowych¹⁰;
- 2) ustawa z 26.6.1961 r. o zadaniach rad narodowych przy zapewnieniu porządku socjalistycznego¹¹;
- 3) ustawa z 29.11.1961 r. – Kodeks karny¹²;
- 4) ustawa z 29.11.1961 r. – Kodeks postępowania karnego¹³.

Pierwsza z nich wprowadziła nową kategorię czynów zabronionych pod groźbą kary zwanych przewinieniami (*provinění*), usytuowanych gdzieś na pograniczu prawa wykroczeń i prawa pracy. Za te czyny sądy ludowe orzekały z reguły środki wychowawcze. W literaturze to rozwiązanie oceniano jako przedwczesne¹⁴; po 8 latach została ona uchylona.

Druga była w istocie ustawą o wykroczeniach, aczkolwiek nazwa „wykroczenie” nawet nie pojawiła się w tytule, natomiast w treści obejmowała regulacje zarówno materialne, jak i procesowe odnoszące się do wykroczeń (*přestupky*). Zamieszczona w § 6 definicja wykroczenia głosiła, że jest nim zawinione zacho-

⁸ Vládní nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích.

⁹ P. Mates, Základy, s. 11.

¹⁰ Zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

¹¹ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

¹² Trestní zákon č. 140/1961 Sb.

¹³ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

¹⁴ J. Nežkusil, Vyvoj trestného práva v ľudovodemokratickom a v socialistickom Československu, w: M. Čič (red.), Československé trestné právo, Bratislava 1983, s. 32–34.

wanie wskazane w § 7–19 tej ustawy, a także inne zawinione naruszenie obowiązku określonego w innym przepisie prawnym, jeżeli w ten sposób utrudnia się wykonanie zadań administracji państwowej, narusza porządek publiczny lub socjalistyczne współzycie obywateli, jeżeli czyn nie wyczerpuje znamion przestępstwa. Dosłowne odczytanie tego przepisu prowadziło do wniosku, że w czechosłowackim systemie prawa wykroczeń nie obowiązywała zasada *nullum crimen sine lege certa*, a to dlatego, że każde naruszenie przepisu prawnego mogło być uznane za wykroczenie, jeżeli tylko było zawinione i spowodowało następstwa, o których mowa w tym przepisie; nie musiało być wyraźnie stypizowane. Jednakże czechosłowacka nauka prawa administracyjnego (w jej ramach omawiano odpowiedzialność za wykroczenia) stała na innym stanowisku. Uznano mianowicie, że definicja z § 6 ustawy została zmieniona przez dalszy rozwój ustawodawstwa, wobec czego należy przyjąć, że czyn musi być wyraźnie uznany przez ustawę za wykroczenie, aby można było stosować regulacje ustawy z 26.6.1961 r.¹⁵

Za wykroczenia można było orzekać środki (*opatření*) nienazwane karami: upomnienie, naganę publiczną, karę pieniężną (*pokuta*) do 500 koron, przepadek rzeczy i naprawienie szkody. Ustawa ta w duchu ówczesnej doktryny „zwycięskiego socjalizmu” kładła nacisk na aspekt wychowawczy orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, działania organizatorskie i wzmacnianie świadomości prawnej obywateli, co okazało się, jak oceniają autorzy czescy, mało realistyczne¹⁶.

Trzecia ustawa kodyfikująca prawo karne materialne odeszła od tradycyjnego podziału przestępstw na zbrodnie i występki i wprowadziła jednolitą kategorię przestępstwa (*trestný čin*) bez wewnętrznej dyferencjacji.

Czwarta ustawa to akt kodyfikujący prawo karne procesowe.

W każdym razie 1961 r. zaznaczył się całkowitym odseparowaniem prawa wykroczeń od prawa karnego. Problematyka wykroczeń przeszła do prawa administracyjnego, a w ramach prawa karnego pozostały tylko przestępstwa, przy czym przyjęto założenie, utrzymane do dziś, że przestępstwa mogą być typizowane tylko w kodeksie karnym, dlatego kategoria „pozakodeksowego prawa karnego” w prawie czeskim i słowackim nie istnieje.

W Czechosłowacji w ramach tzw. normalizacji po „praskiej wiośnie” 1968 r. została wydana ustawa z 18.12.1969 r. o występkach¹⁷. Nowa kategoria *přečin* (występek) nie zmieniła jednak założeń Kodeksu karnego, który nadal operował jednolitą kategorią przestępstwa, a zatem pojawił się nowy podział na prze-

¹⁵ Z. Červený, *Správní trestání*, w: Z. Lukeš a kolektiv, *Československé správní právo*, Praha 1981, s. 188.

¹⁶ P. Mates, *Základy*, s. 10.

¹⁷ Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech.

stępstwa (*trestné činy*) z Kodeksu (przypomnijmy, że Kodeks nie znał podziału na zbrodnie i występki) i występki (*přečiny*) z ustawy z 1969 r., te ostatnie były w istocie drobniejszymi przestępstwami. Ustawa ta w § 1 ust. 1 zdefiniowała *přečin* jako zawiniony, dla społeczeństwa niebezpieczny czyn, którego znamiona są określone w tej ustawie, a którego społeczne niebezpieczeństwo nie sięga stopnia właściwego przestępstwu. Zasadniczą jednorodność przestępstw i występków podkreślał § 1 ust. 2 ustawy, stanowiąc, że czyn, którego społeczne niebezpieczeństwo jest nieznaczne, nie stanowi występkę, nawet gdy wyczerpuje jego znamiona.

Materiałne przepisy ustawy z 18.12.1969 r. typizowały kilkanaście występków będących w istocie drobnymi przestępstwami mającymi w większości swe odpowiedniki w Kodeksie karnym. Tak np. kradzież lub przywłaszczenie rzeczy było występkiem, jeżeli jej wartość nie przekraczała 1500 ówczesnych koron, a przestępstwem kodeksowym, jeżeli przekraczała. Granice były zresztą dość płynne. W literaturze przyjmowano, że kradzież rzeczy o wartości do 1500 koron, ale dokonana przez recydywistę, na tyle zwiększa społeczne niebezpieczeństwo czynu, że staje się on przestępstwem¹⁸. Zauważmy jednak, że takie było stanowisko doktryny i orzecznictwa, sama ustawa takiej reguły nie zawierała. Wysokość wyrządzonej szkody miała znaczenie nie tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie na nią wskazywała. Tak np. § 4 ustawy o występkach typizował kłusownictwo (w Kodeksie karnym znamion kłusownictwa nie było). Jeżeli jednak wartość skłusowanej zwierzyny przekraczała 1500 koron, to czyn należało kwalifikować nie jako *přečin*, lecz jako *trestný čin* zagarnięcia mienia społecznego z § 132 Kodeksu karnego¹⁹.

Kary za występki wymierzały sądy (najsurowszą było pozbawienie wolności do roku, maksimum kary pieniężnej ustalono na 10 000 koron), stosując przepisy Kodeksu karnego z niewielkimi odchyleniami. Ustawa od początku budziła pewne wątpliwości doktrynalne. Postulowano połączenie przestępstw i występków w jedną kategorię (*trestné činy*) albo pozostawienie tego rozróżnienia, ale w ramach jednego kodeksu karnego²⁰.

Tak więc u progu lat 70. ubiegłego stulecia w Czechosłowacji ukształtował się następujący podział czynów zabronionych pod groźbą kary:

- 1) przestępstwa (*trestné činy*) w Kodeksie karnym;
- 2) występki (*přečiny*) w ustawie z 18.12.1969 r.;
- 3) wykroczenia (*přestupky*) w ustawie z 26.6.1961 r. i w ustawach szczególnych;

¹⁸ M. Horak, O. Rolenc, Zákon o přečinech. Komentář, Praha 1975, s. 21.

¹⁹ J. Matečný a kolektiv, Právne predpisy o poľovníctve, Bratislava 1977, s. 390–391.

²⁰ M. Čič, Teoretické otázky československého socialistického trestného práva, Bratislava 1982, s. 102–103.

- 4) inne (tzn. inne niż wykroczenia) delikty administracyjne (*jiné správní delikty*) w ustawach szczególnych.

W doktrynie przyjmowano, że tylko popełnienie przestępstwa lub występku pociąga za sobą odpowiedzialność karną²¹. Popełnienie wykroczenia i tym bardziej innego deliktu administracyjnego jest podstawą wdrożenia odpowiedzialności administracyjnej, a nie karnej.

W latach 70. zaczęły się pojawiać w prawie czechosłowackim ustawy typizujące wykroczenia, ale zagrożone karami pieniężnymi (*pokuty*) znacznie surowszymi niż górna granica wskazana w ustawie z 26.6.1961 r. Takim może najwyraźniejszym przykładem była ustawa z 1976 r. o planowaniu przestrzennym i budownictwie²² przewidująca odpowiedzialność za 18 typów wykroczeń (*přestupky*), spośród których najpoważniejsze były zagrożone *pokutą* do 20 000 ówczesnych koron, czyli 40-krotnie przekraczającą maksimum z ustawy z 26.6.1961 r., a co więcej, dwukrotnie przekraczającą maksimum kary pieniężnej z ustawy z 18.12.1969 r. o występkach. Można to ocenić jako przykład przejmowania przez odpowiedzialność za wykroczenia funkcji odpowiedzialności karnej.

Punktem zwrotnym w rozwoju prawa penalnego w Czechosłowacji było rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. Jednym z pierwszych przedsięwzięć ustawodawczych było najpierw jeszcze w 1989 r. znowelizowanie, a w następnym 1990 r. uchylenie ustawy z 18.12.1969 r. o występkach, przy czym odpowiedzialność za niektóre występkę powróciła do Kodeksu karnego, niektóre zostały przekształcone w wykroczenia, pozostałe typizacje owej ustawy zostały uchylone bez zastąpienia ich czymkolwiek²³.

Rok 1990 oznaczał zmiany w prawie wykroczeń. Czechosłowacja była wtedy (od zmiany Konstytucji z 1960 r. przeprowadzonej w 1968 r.) państwem federalnym złożonym z Republik Czeskiej i Słowackiej. Przyjęto, że nie będzie jednej ustawy o wykroczeniach dla całego państwa, ale najwyższe organy ustawodawcze obu republik uchwały odrębne ustawy o wykroczeniach. Tak się też stało, najpierw Czeska Rada Narodowa wydała swoją ustawę o wykroczeniach²⁴, wkrótce potem taką ustawę wydała też Słowacka Rada Narodowa²⁵. Wyjściowo obie ustawy były niemal identyczne, nawet numeracja była taka sama.

²¹ L. Schubert, Podmienky trestnej zodpovednosti, w: M. Čič (red.), Československé trestné právo, Bratislava 1983, s. 68.

²² Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²³ V. Kratochvíl, J. Kuchta, Tendence i charakter zmian w czecho-słowackim prawie karnym, w: M. Bojarski (red.), Tendence zmian prawa karnego i prawa o wykroczeniach w Polsce i Czechosłowacji, Wrocław 1992, s. 43–44.

²⁴ Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb. o přestupcích.

²⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

Ustawy te złożone w wersji pierwotnej z 98 paragrafów zostały podzielone na cztery części:

- 1) część ogólna (§ 1–20) określająca zasady odpowiedzialności i sankcje;
- 2) część szczególna (§ 21–50) typizująca wykroczenia;
- 3) postępowanie w sprawach o wykroczenia (§ 51–88);
- 4) przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 89–98).

Warto przytoczyć samą definicję wykroczenia zamieszczoną w § 2 ust. 1 obu ustaw. Według ich treści wykroczeniem było zawinione zachowanie naruszające lub zagrażające interesowi społeczeństwa, wyraźnie jako wykroczenie określone w tej lub innej ustawie, jeżeli nie chodzi o inny delikt administracyjny ścigany według szczególnych przepisów prawnych ani o przestępstwo. Definicja łączyła określenie o charakterze:

- 1) pozytywnym:
 - a) materialnym: naruszenie lub zagrożenie interesu społeczeństwa,
 - b) formalnym: wymóg wyraźnego (dosłownego) wskazania w ustawie, że czyn jest wykroczeniem (*přestupek* w języku czeskim, *priestupok* w języku słowackim);
- 2) negatywnym: czyn nie mógł wyczerpywać znamion:
 - a) ani innego deliktu administracyjnego,
 - b) ani przestępstwa.

Jednocześnie wyraźne wskazanie w definicji, że wykroczenie jest czynem zawinionym, przesądzało, że sprawcą wykroczenia mogła być tylko osoba fizyczna.

Mimo dość rozbudowanej części szczególnej, ustawy z 1990 r. nie były kodeksami, aczkolwiek w literaturze bywają niekiedy określane mianem *quasi*-kodeksów. Przeważająca liczba wykroczeń była typizowana w ustawach szczególnych, których w obu częściach składowych Federacji Czesko-Słowackiej doliczano się około 200.

Jednym z najdonioślejszych dla prawa karnego, ale jak się potem okazało także dla prawa wykroczeń, przedsięwzięć legislacyjnych federalnej jeszcze Czechosłowacji było uchwalenie przez ówczesne Zgromadzenie Federalne 9.1.1991 r. Karty Podstawowych Praw i Wolności²⁶. Rozdział piąty tego aktu zatytułowany *Právo na soudní a jinou právní ochranu* zakotwicza pewne fundamentalne zasady ochrony prawnej, wśród nich: możliwość dochodzenia swego prawa przed niezawisłym i bezstronnym sądem, a w określonych przypadkach i przed innym organem (art. 36 ust. 1), możliwość zwrócenia się do sądu przez tego, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone rozstrzygnięciem organu administracji publicznej, o zbadanie zgodności tego rozstrzygnięcia z prawem (art. 36 ust. 2), prawo do pomocy prawnej w postępowaniu przed sądami, innymi orga-

²⁶ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina Základních Práv a Svobod.

nami państwowymi lub organami administracji publicznej (art. 37 ust. 2), prawo do tłumacza dla tego, kto oświadczy, że nie włada językiem, w którym prowadzi się postępowanie (art. 37 ust. 4), prawo każdego do rozpoznania jego sprawy publicznie, bez zbytecznej zwłoki i w jego obecności, aby mógł wypowiedzieć się w odniesieniu do wszelkich przeprowadzonych dowodów; publiczność może być wyłączona tylko w przypadkach określonych ustawą (art. 38 ust. 2). Dwa następne artykuły dotyczą problematyki karnej, przytoczymy je *in extenso*:

„Art. 39 Tylko ustawa stanowi, jakie zachowanie jest przestępstwem (*trestným činem*) i jakie kary, a także inne uszczerbki na prawach i mieniu można za jego popełnienie nałożyć”.

Przepis ten wprost proklamuje zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, ale zgodnie z jego dosłownym brzmieniem odnosi się tylko do przestępstw.

„Art. 40

- (1) Tylko sąd rozstrzyga o winie i karze za przestępstwa (*trestné činy*).
- (2) Każdy, przeciwko komu jest prowadzone postępowanie karne (*trestní řízení*) jest uznawany na niewinnego, dopóki jego wina nie została stwierdzona prawomocnym skazującym wyrokiem sądu.
- (3) Obwiniony ma prawo, aby mu dać czas i możliwość przygotowania obrony i aby mógł bronić się sam lub za pośrednictwem obrońcy. Jeżeli sobie obrońcy nie wybierze, aczkolwiek zgodnie z ustawą musi go mieć, sąd ustanowi mu obrońcę. Ustawa określa, w jakich przypadkach obwiniony ma prawo do bezpłatnej pomocy obrońcy.
- (4) Obwiniony ma prawo odmówić wypowiedzi; tego prawa nie może być w żaden sposób pozbawiony.
- (5) Nikt nie może być karnie ścigany (*trestně stíhán*) za czyn, za czyn, za który był już prawomocnie skazany lub uwolniony od odpowiedzialności. Ta zasada nie wyłącza zastosowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia zgodnie z ustawą.
- (6) Karalność czynu (*trestnost činu*) ocenia się i karę się nakłada według ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu. Ustawę późniejszą stosuje się, jeżeli jest to dla sprawy korzystniejsze”.

W przepisie tym znalazły wyraz klasyczne zasady postępowania karnego, w tym domniemanie niewinności (art. 40 ust. 2), prawo do obrony (art. 40 ust. 3–4), zasadę *ne bis in idem* (art. 40 ust. 5). Czescy komentatorzy Karty wyrażają pogląd, że wprowadzie art. 40 LZPS mówi o postępowaniu karnym, ale jest niewątpliwe (*nepochybné*), że można go stosować także do postępowania w spra-

wach o wykroczenia (*i na přestupkové řízení*)²⁷. Dopiero z biegiem lat w orzecznictwie sądów czeskich i słowackich oraz w poglądach doktryny wykrystalizował się pogląd, że art. 40 LZPS nie tylko może, ale musi być stosowany i do postępowań w sprawach o wykroczenia, aczkolwiek w takim zakresie, w jakim może być stosowany. Chodzi o to, że w sprawach o wykroczenia orzekają organy administracji, a nie sądy, ale orzeczenie może być skontrolowane przez sąd. Na interpretację art. 40 LZPS istotny wpływ ma Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jak znacznie już później wskazała H. Prášková, postępowanie o wykroczenia jest postępowaniem o obwinienie karne w rozumieniu art. 6 tej Konwencji, w takim postępowaniu musi być przeto gwarantowane prawo do sprawiedliwego procesu. Podstawowe gwarancje to odpowiednie, publiczne i stosunkowo szybkie rozpoznanie sprawy, przy respektowaniu minimalnych praw obwinionego. O wykroczeniach rozstrzygają organy administracji, które nie spełniają wymagań Konwencji Europejskiej jako „niezawisłego i bezstronnego sądu powołanego ustawą”. Mogłoby się przeto wydawać, że wystarczy, aby pełne gwarancje sprawiedliwego procesu były zapewnione dopiero przed sądem administracyjnym, który niewątpliwie wskazanym wymaganiom odpowiada. W zasadzie wszakże panuje zgoda co do tego, że trzeba zapewnić sprawiedliwy proces w postępowaniu o karne obwinienie jako całości, w postępowaniu i przed organem administracji, i przed sądem²⁸.

Wróćmy do rozważań historycznych. Po powstaniu z dniem 1.1.1993 r. samodzielnej Republiki Czeskiej i samodzielnej Republiki Słowackiej Karta Podstawowych Praw i Wolności stała się częścią składową konstytucyjnego porządku prawnego Republiki Czeskiej, wobec czego Konstytucja Czeska ich nie powtarza. W Republice Słowackiej Karta obowiązuje nadal, ale jej najważniejsze postanowienie zostały wprowadzone do Konstytucji Słowackiej. Jeśli chodzi o wykroczenia, to ustawy z 1990 r. o wykroczeniach obowiązywały nadal, zmieniły się natomiast regulacje dotyczące prawa karnego, najpierw przez przyjęcie 20.5.2005 r. nowego słowackiego Kodeksu karnego²⁹ i tego samego dnia nowego Kodeksu postępowania karnego³⁰, następnie 8.1.2009 r. nowego czeskiego Kodeksu karnego³¹, a po nich przez uchwalenie 27.10.2011 r. czeskiej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych³², następnie 13.11.2015 r. słowa-

²⁷ K. Klima a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2009, s. 1390.

²⁸ H. Prášková, Nové, s. 278.

²⁹ Trestný zákon č. 300/2005 Z.z.

³⁰ Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

³¹ Trestní zákoník č. 40/2009 Sb. Zauważmy od razu, że w Czechach nie wydano nowego kodeksu postępowania karnego; nadal z kilkudziesięcioma fundamentalnymi zmianami obowiązuje w tym państwie Kodeks jeszcze czechosłowacki z 1961 r.

³² Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

ckiej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych³³. Jeśli chodzi o same ustawy o wykroczeniach z 1990 r., to ustawa czeska obowiązywała jeszcze do 30.6.2017 r., ustawa słowacka obowiązuje nadal.

Linia rozwojowa prowadząca od XVIII w. do regulacji współczesnych skomplikowała się przez niezwykle rozrost w drugiej połowie XX w. i w pierwszych dekadach XXI w. regulacji typizujących czyny zabronione pod groźbą kary pieniężnej (*pokuty*) zwanych innymi deliktami administracyjnymi (*jiné správní delikty* w języku czeskim, *ine správne delikty* w języku słowackim); „innymi” dla podkreślenia różnicy między nimi a wykroczeniami, ponieważ wykroczenia także zaliczane są do deliktów administracyjnych. Łatwo zauważyć dużą praktyczną atrakcyjność tej formy odpowiedzialności o charakterze penalnym, wyrażającą się w tym, że orzekają organy administracji, podmiotami odpowiedzialności mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale także, a może przede wszystkim osoby prawne, a wymierzenie kary co do zasady nie wymaga wykazania winy, podczas gdy za wykroczenia według ustaw z 1990 r. mogły odpowiadać tylko osoby fizyczne i tylko za czyny zawinione.

W czeskiej i słowackiej doktrynie prawniczej operuje się powszechnie kategorią odpowiedzialności deliktowej³⁴ (*deliktvní odpovědnost* w języku czeskim, *deliktuálna zodpovednosť* w języku słowackim), dzieloną na dwie podstawowe formy:

- 1) odpowiedzialność karną (*trestní odpovědnost* w języku czeskim, *trestná zodpovednosť* w języku słowackim);
- 2) odpowiedzialność administracyjną (*správní/administrativní/odpovědnost* w języku czeskim, *správna/administratívna/zodpovednosť* w języku słowackim).

Obie formy odpowiedzialności mają charakter represyjny (penalny) i są odróżniane od odpowiedzialności typu odszkodowawczego. Zakres pojęcia odpowiedzialności karnej jest jasny i żadnych wątpliwości nie budzi – jest to wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwa, przy czym pamiętać trzeba, że miejscem typizacji przestępstw może być – zarówno w Czechach, jak i w Słowacji – tylko Kodeks karny.

Znacznie bardziej złożona jest instytucja odpowiedzialności administracyjnej. W prawie czeskim i słowackim odpowiedzialność za wykroczenia należy do prawa administracyjnego, o czym przekonują najważniejsze czeskie i słowackie podręczniki prawa administracyjnego³⁵. Odpowiedzialność za wykrocze-

³³ Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

³⁴ Niemająca nic wspólnego z polską odpowiedzialnością deliktową jako wariantem cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

³⁵ H. Prašková, *Správní trestání*, w: D. Hendrych a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2006, s. 407–456; P. Průcha, *Správní právo. Obecná část*, Plzeň 2012, s. 383–422 (*správněprávní odpovědnost*); V. Sladěček, *Obecné správní právo*, Praha 2013, s. 197–226 (*správní právo trestní*).

nia wraz z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne jest przedmiotem osobnego działu (ale nie gałęzi) prawa zwanego w języku czeskim administracyjnym prawem karnym (*správní právo trestní*)³⁶, a w nowszej monografii z przedstawieniem przymiotników – karnym prawem administracyjnym (*trestní právo správní*)³⁷, która to nazwa mocniej akcentuje, że chodzi o karanie, a nie o administrowanie. Jak zauważył jeden z autorów czeskich, „prawo administracyjne” jest jedyną gałęzią prawa czeskiego, która ma własne „prawo karne”³⁸.

W literaturze prawniczej centralną kategorią pojęciową tego działu prawa są delikty administracyjne (*správní delikty* w języku czeskim, *správne delikty* w języku słowackim), które obejmują:

- 1) z jednej strony wykroczenia (*přestupky* w języku czeskim, *priestupky* w języku słowackim);
- 2) z drugiej strony inne delikty administracyjne (*jiné správní delikty* w języku czeskim, *iné správne delikty* w języku słowackim), przy czym ta druga grupa obejmuje:
 - 1) administracyjne delikty dyscyplinarne;
 - 2) administracyjne delikty porządkowe;
 - 3) inne delikty administracyjne osób fizycznych;
 - 4) inne delikty administracyjne osób prawnych;
 - 5) delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa³⁹.

Jeśli chodzi o administracyjne delikty dyscyplinarne (*správní disciplinární delikty* w języku czeskim, *správne disciplinárne delikty* w języku słowackim), to literatura czeska określa je mianem deliktów osób fizycznych, które pozostają w szczególnych stosunkach prawnych wobec określonej instytucji, ze szczególnymi prawami i obowiązkami wynikającymi właśnie z takiego stosunku służbowego, pracowniczego lub członkowskiego. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter publicznoprawny, dlatego nie podlegają jej członkowie spółdzielni, partii politycznych czy stowarzyszeń, nawet jeśli w ich statutach są zamieszczone pewne reguły odnoszące się do dyscypliny⁴⁰.

Jako przykłady takich administracyjnych deliktów dyscyplinarnych przywołuje się w literaturze czeskiej delikty pracowników urzędów państwowych

³⁶ P. Mates, Základy, s. 3–11.

³⁷ H. Prašková, Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha 2013, s. 5.

³⁸ P. Průcha, Správní právo, s. 386.

³⁹ Tak w nowszej literaturze czeskiej H. Prašková, Správní trestání, w: D. Hendrych a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016, s. 302, a w słowackiej S. Košičiarová, Správne právo hmotné. Všeobecná časť, Plzeň 2015, s. 217.

⁴⁰ H. Prašková, w: D. Hendrych a kolektiv, Správní právo, 2016, s. 321–322.

przewidziane w ustawie o służbie państwowej⁴¹ oraz delikty osób wchodzących w skład służb bezpieczeństwa⁴², do których w Czechach zalicza się m.in. Policję, Straż Pożarną, Służbę Więzienną, Administrację Celną.

Literatura słowacka wyróżnia trzy grupy administracyjnych deliktów dyscyplinarnych:

- 1) delikty popełniane w administracji państwowej w związku z instytucją służby państwowej;
- 2) delikty członków tzw. izb profesjonalnych, np. notariuszy, geodetów, psychologów, adwokatów, lekarzy, architektów, polegające na naruszeniu obowiązków wynikających z członkostwa w izbach;
- 3) delikty godzące w wewnętrzny porządek instytucji publicznoprawnych, np. delikty uczniów i studentów oraz delikty popełniane w więzieniach⁴³.

Administracyjne delikty porządkowe (*správni poriadkové delikty* w języku czeskim, *správne poriadkové delikty* w języku słowackim) to niedopełnienie obowiązków procesowych przez osobę fizyczną (ale nie jest wykluczona odpowiedzialność za taki delikt także osoby prawnej), za które organ administracji wymierza karę porządkową wymuszającą na tej osobie odpowiednie zachowanie. W literaturze słowackiej wskazuje się na § 45 ust. 1 SpP, według którego temu, kto utrudnia postępowanie, zwłaszcza tym, że nie stawia się na wezwanie, narusza mimo upomnienia porządek, bezpodstawnie odmawia złożenia zeznań, przedstawienia dokumentu lub poddania oględzinom, organ administracji może wymierzyć *poriadkovu pokutu*, przy czym możliwe jest powtarzanie jej wymierzania. Komentator opatruje ten przepis uwagą, że środki porządkowe służą temu, aby organ administracji mógł zapewnić godny i nienaruszony przebieg postępowania administracyjnego⁴⁴. Podobny przepis znajduje się także w Czechach w SpŘ, w związku z czym autorka czeska wskazuje na wątpliwości, czy tu naprawdę chodzi o delikt administracyjny, czy może tylko o czysty środek zapewniający sprawne przeprowadzenie procesu, za czym może przemawiać często w literaturze spotykana dykcja, że chodzi o tzw. *správni poriadkové delikty*. Jednakże w niektórych ustawach te delikty są sankcjonowane dość wysokimi *pokutami* (jako przykład autorka podaje już uchyloną czeską ustawę o kontroli państwowej, w której za utrudnianie kontroli przewidziano surową *pokutę*), wobec czego autorka nie odmawia karom za takie delikty charakteru represyjnego⁴⁵. Inny przykład z literatury słowackiej to kara porządkowa przewidziana w ustawie

⁴¹ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁴² Zákon č. 361/2013 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁴³ S. Košičiarová, *Správne právo hmotné*, s. 228–229.

⁴⁴ J. Sobiňard, *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2007, s. 174.

⁴⁵ H. Prašková, w: D. Hendrych a kolektiv, *Správni právo*, 2016, s. 323.

o zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń środowiska⁴⁶, którą w wysokości do 331,93 euro można wymierzyć prowadzącemu instalację za utrudnienie przeprowadzania kontroli.

W literaturze powstałej już po czeskiej reformie podtrzymuje się pogląd zaliczający administracyjne delikty porządkowe do szerszej kategorii deliktów administracyjnych. K. Frumarová definiuje administracyjny delikt porządkowy jako naruszenie lub niedopełnienie obowiązku procesowego, który ma określony podmiot w stosunku do organu administracji w postępowaniu administracyjnym czy w innych prawem (administracyjnym) regulowanych postępowaniach czy reżimach, na które organ administracji nakłada sankcję porządkową. Chodzi tedy o delikt o charakterze procesowym, który polega na niedopełnieniu obowiązku procesowego, czego następstwem jest zagrożenie, utrudnienie, naruszenie lub uniemożliwienie określonych czynności bądź postępowania. Celem ścigania takich deliktów nie jest represja, lecz przede wszystkim zapewnienie zgodnego z prawem i właściwego przebiegu czynności lub postępowania. Cechą odróżniającą administracyjne delikty porządkowe od innych deliktów administracyjnych jest także to, że są one ścigane na zasadzie oportunistu, a nie legalizmu. Mimo że głównym celem nie jest ukaranie sprawcy deliktu porządkowego, to i tu pojawia się element represji, chociażby dopiero wtórnie⁴⁷.

Kategoria innych deliktów administracyjnych osób fizycznych (*jiné správní delikty fyzických osob* w języku czeskim, *iné správne delikty fyzických osôb* w języku słowackim) pojawiła się początkowo jako delikty pracowników za naruszenie obowiązków, które ci pracownicy mają na niektórych odcinkach działalności pracodawcy (wtedy państwowego). Powodem powstania tej kategorii w latach 60. XX w. było to, że po przejściu w 1961 r. orzecznictwa w sprawach o wykroczenia przez rady narodowe organy kontrolne i nadzorujące dążyły do uzyskania własnej kompetencji do karania za czyny inne niż wykroczenia, co umożliwiałoby im wymierzenie surowszej i efektywniejszej kary niż przewidziana w prawie wykroczeń, dlatego tych deliktów nie określano mianem wykroczeń⁴⁸. Jako przykład takiej regulacji przywołuje się § 44 ust. 4 czeskiej ustawy górniczej⁴⁹, według którego organ administracji górniczej mógł wymierzyć *pokutę* do 50 000 koron pracownikowi organizacji, który w sposób zawiniony naruszył ważne obowiązki wymienione w § 39 tej ustawy albo zataił okoliczności ważne dla wykonywania nadzoru zwierzchniego.

⁴⁶ Zákon č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečišťovania životného prostredia.

⁴⁷ K. Frumarová, Trestání ve správním právu – správní pořádkové delikty, w: K. Frumarová, Správní, s. 194–195.

⁴⁸ H. Prašková, w: D. Hendrych a kolektiv, Správní právo, 2016, s. 315.

⁴⁹ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, vybušinach a o státní banské správě.

Podobnie należało oceniać kategorię innych deliktów administracyjnych osób prawnych (*jiné správní delikty právnických osob* w języku czeskim, *iné správne delikty právnických osôb* w języku słowackim). Jako nowsze przykłady można przywołać § 54 i 55 czeskiej ustawy leśnej⁵⁰ przewidujące odpowiedzialność za czyny nienazwane wykroczeniami, które mogą być popełnione zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne⁵¹.

Podstawowe znaczenie mają delikty grupy piątej, zwane zwykle deliktami o charakterze mieszanym (*delikty smíšené povahy*), dlatego „mieszanym”, że mogą za nie odpowiadać osoby prawne i osoby fizyczne, ale nie wszystkie, lecz tylko prowadzące przedsiębiorstwa. Dlatego operuje się także terminem deliktów administracyjnych przedsiębiorców (*správní delikty podnikatelů* w języku czeskim, *správne delikty podnikateľov* w języku słowackim). W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że ta konstrukcja normatywna polega na tym, że odpowiedzialność za takie same lub mocno zbliżone naruszenia prawa administracyjnego jest odpowiedzialnością za:

- 1) wykroczenie, jeżeli sprawcą jest osoba fizyczna nieprowadząca przedsiębiorstwa;
- 2) delikt administracyjny, jeżeli sprawcą jest osoba prawna (każda) albo osoba fizyczna prowadząca przedsiębiorstwo (bardzo szeroko rozumiane) i dopuszczająca się naruszenia w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Ta kategoria deliktów administracyjnych pojawiła się dopiero po czechosłowackiej aksamitnej rewolucji (*sametová revolúcie* w języku czeskim, *nežná revolúcia* w języku słowackim) jesieni 1989 r., kiedy przywrócono możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, co było w zasadzie wykluczone w warunkach realnego socjalizmu. Doszło przeto do zrównania działalności osób prawnych z działalnością osób fizycznych będących przedsiębiorcami, co w dziedzinie odpowiedzialności pociąga za sobą daleko idące skutki. Chodzi w szczególności o to, że:

- 1) odpowiedzialność za wykroczenia jest odpowiedzialnością subiektywną, wina jest niezbędnym warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności;
- 2) odpowiedzialność za delikty administracyjne jest odpowiedzialnością obiektywną, bez względu na winę, a tylko niektóre ustawy czeskie przewidywały możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności (*liberační důvod*), jeżeli sprawca naruszenia prawa wykazał, że dołożył wszelkich starań, których obiektywnie można wymagać, aby do naruszenia prawa nie dopuścić.

Powstała sytuacja była krytykowana w doktrynie zarówno czeskiej, jak i słowackiej. Chodziło o to, że nawet jeżeli odpowiedzialność za wykroczenia była re-

⁵⁰ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

⁵¹ L. Drobník, P. Dvořák, Lesní zákon. Komentář, Praha 2010, s. 179.

gulowana w ustawie specjalnej (np. w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu, w ustawie wodnej, w ustawie budowlanej itp.), to stosowało się przepisy części ogólnej i procesowej ustaw z 1990 r. o wykroczeniach dotyczące m.in. okoliczności wyłączających odpowiedzialność, winy, przedawnienia, reguł procesowych itd. Natomiast w odniesieniu do innych deliktów administracyjnych nie było żadnej ustawy ogólnej o zasadach odpowiedzialności i procedurze, te zagadnienia były regulowane tylko w ustawach szczególnych, ale pojawiały się niczym nieuzasadnione różnice polegające m.in. na tym, że niektóre ustawy przewidywały ów *liberační důvod*, inne go nie przewidywały, terminy przedawnienia były różne, a zdarzało się, że ich w ogóle nie było, pewne ustawy wskazywały, co należy brać pod uwagę przy wymiarze kary, inne tego nie czyniły. Tymczasem w pewnych dziedzinach, czego zapewne najwyraźniejszym, ale nie jedynym przykładem jest ochrona środowiska, odpowiedzialność za inne delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa jest nieporównanie donioślejsza niż odpowiedzialność za wykroczenia.

Rozrost tej kategorii deliktów administracyjnych po 1990 r. autorzy czescy określają mianem lawinowego, zaznaczając, że towarzyszyło mu drastyczne zastraszanie sankcji, a to wszystko przy braku jakiegokolwiek ustawy ogólnej regulującej ten typ odpowiedzialności⁵².

Jak wyglądała (Czechy) bądź nadal wygląda (Słowacja) ta piąta grupa deliktów administracyjnych można zobrazować przykładami ustaw o ochronie przyrody i krajobrazu: czeskiej z 1992 r.⁵³ i słowackiej z 2002 r.⁵⁴ Otóż ustawa czeska zawiera część ósmą o odpowiedzialności w ochronie przyrody (*Odpovědnost na úseku ochrany přírody*), a w nim w brzmieniu obowiązującym do 30.6.2017 r. kilka paragrafów, spośród których:

- 1) § 87 dotyczący wykroczeń (*Přestupky*) typizował w ust. 1–12 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 10 000 korun, w ust. 2–9 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 20 000 korun, w ust. 3–15 wykroczeń zagrożonych *pokutą* do 100 000 korun, w ust. 4 zaś pozwalał na podwojenie *pokuty* w razie popełnienia niektórych wykroczeń na obszarach chronionych;
- 2) § 88 dotyczący deliktów administracyjnych osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami (*Pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti*) typizował w ust. 1–14 deliktów zagrożonych *pokutą* do 1 000 000 korun, w ust. 2–16 deliktów zagrożonych *pokutą* do 2 000 000 korun.

⁵² P. Mates, V. Ondráčková, Kodex správního práva trestního, TrR 2016, č. 11–12, s. 253.

⁵³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁴ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.