

MATEUSZ KARCIARZ

Stosowanie przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Jednym z zagadnień prawnych wzbudzających szereg wątpliwości i kontrowersji jest stosowanie przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej w miejsce odpowiedzialności karnej. Zdaniem ustawodawcy¹ takie działania mają przyczynić się głównie do usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, przy czym podnosi się również szereg innych powodów uzasadniających takie działania. Analiza charakteru odpowiedzialności administracyjnej stawia trafność przytoczonej argumentacji pod znakiem zapytania.

Zadaniem ustawodawcy jest sankcjonowanie zachowań niezgodnych z obowiązującymi normami prawnymi poprzez ustanawianie tak zwanych norm sankcjonujących. Wprowadzając do systemu prawnego sankcje prawne za przekraczanie norm sankcjonowanych, prawodawca stosuje zazwyczaj jeden z następujących reżimów odpowiedzialności prawnej: odpowiedzialność karną, odpowiedzialność cywilną, odpowiedzialność administracyjną, odpowiedzialność konstytucyjną albo odpowiedzialność dyscyplinarną. O wyborze rodzaju odpowiedzialności prawnej decyduje głównie kategoria dobra, które ustawodawca chce chronić – w przypadku ochrony dobra jednostki stosowana jest w głównej mierze odpowiedzialność karna i cywilna, w przypadku ochrony dobra publicznego – odpowiedzialność administracyjna. Pomocne w zrozumieniu pojęcia i charakteru odpowiedzialności administracyjnej jest orzecznictwo TK, zwłaszcza z okresu po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

1 *Vid.* np.: Projekt założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw – dostępny na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/83618>.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej

Podejmując rozważania nad istotą charakteru odpowiedzialności prawnej nie sposób nie odnieść się do potocznego rozumienia pojęcia „odpowiedzialności”. Stosownie do słownikowych definicji „odpowiedzialnością” jest „konieczność, obowiązek moralny odpowiadania za swoje czyny”², innymi słowy jest to obowiązek ponoszenia konsekwencji za własne działania (zaniechania).

W życiu codziennym pojawia się wiele rodzajów odpowiedzialności, począwszy od odpowiedzialności moralnej czy etycznej, kończąc na odpowiedzialności politycznej, parlamentarnej. Jednakże istotnym pojęciem, które stanowi przedmiot zainteresowania w niniejszym opracowaniu jest pojęcie „odpowiedzialności prawnej”.

Analizując dorobek doktryny prawniczej, można dojść do stwierdzenia, iż przez pojęcie odpowiedzialności prawnej należy rozumieć ponoszenie przez określony podmiot przewidzianych przez prawo konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji prawnej, które można przypisać prawnie temu podmiotowi³.

Każdej odpowiedzialności prawnej można przyporządkować szereg różnego rodzaju funkcji. Są to funkcje: represyjna, prewencyjna oraz kompensacyjna. Jednakże, w zależności od dziedziny prawa (karne, cywilne, administracyjne), różne z tych funkcji mają charakter dominujący. Zarówno w prawie administracyjnym, jak i w prawie karnym najważniejsze (i najbardziej uwydatnione) są funkcje: represyjna oraz prewencyjna. Niemniej, o ile w prawie karnym główny nacisk kładziony jest na represję (odpłatę w postaci pewnej dolegliwości ze strony Państwa za wyrządzone zło/naruszoną normę prawną), to w prawie administracyjnym odpowiedzialność prawna ma już w większym stopniu charakter prewencyjny (nie oznacza to jednak, że nie ma na celu odpłaty za wyrządzone „zło”, a więc represji)⁴. Kompensacyjna funkcja odpowiedzialności występuje głównie w prawie cywilnym, z uwagi na charakter stosunków występujących w tej dziedzinie prawa (zwłaszcza z uwagi na równość stron).

Odpowiedzialność prawna a sankcja prawna

Pojęcia odpowiedzialności prawnej w żadnym wypadku nie należy utożsamiać z pojęciem sankcji prawnej. Pojęcie „sankcji prawnej” wykształciło się w teorii prawa. Przyjmuje się, że sankcją za przekroczenie jakiejś normy jest dolegliwość (zło) przewidziana

2 *Słownik Języka Polskiego*, t. V, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963, *vid.* „odpowiedzialność”.

3 W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo”, z. 8 (31)/1968, s. 12.

4 *Vid.* również: A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, nr LX, Wrocław 2004.

za jej niezrealizowanie⁵. Ustawodawca w tworzonych normach wyznacza ich adresatowi (adresatom) nie tylko prawa mu (im) przysługujące, ale również obowiązki. Aby dany podmiot chciał przestrzegać (realizować) normy nakładające na niego obowiązki, należy stworzyć tak zwaną „sytuację przymusową”⁶. Zygmunt Ziemiński wskazuje, że owa „sytuacja przymusowa” powstaje dla kogoś, „kiedy w danym układzie rzeczy stoi on przed wyborem jakichś przyszłych stanów rzeczy, które wszystkie uważa za niekorzystne”, a więc, gdy stoi przed wyborem mniejszego zła⁷. Sankcja stanowi nieodłączną część odpowiedzialności, jest wyłącznie jej częścią.

Odpowiedzialność administracyjna

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, odpowiedzialność administracyjna stanowi odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej (obok takich odpowiedzialności jak: karna, cywilna, konstytucyjna czy dyscyplinarna) o właściwych sobie cechach, konieczny dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej⁸. Współcześnie spora część stosunków społecznych regulowana jest prawem administracyjnym, w związku z czym odpowiedzialność administracyjna jest instytucją powszechnie stosowaną w zakresie tych stosunków. Odpowiedzialność ta ma na celu zapewnienie gwarancji przestrzegania norm prawa administracyjnego przez groźbę zastosowania negatywnych konsekwencji wobec podmiotów, których działania naruszają prawo administracyjne⁹.

Odpowiedzialność administracyjna w teorii charakteryzuje się tym, że ma charakter odpowiedzialności represyjno-porządkowej, opartej na zasadzie winy obiektywnej. W praktyce (zwłaszcza sądów administracyjnych) niejednokrotnie występują odstępstwa od teoretycznego rozumienia odpowiedzialności administracyjnej. Do odpowiedzialności tej można pociągnąć nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

5 S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 123.

6 Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1978, s. 37.

7 *Ibidem*.

8 *Vid. np.:*A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej, czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, [w:] „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Tom XVIII”, Wrocław 2005, s. 363–364.

9 Z. Gromek, *Odpowiedzialność administracyjna – czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?* [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, red. K. Teklak Warszawa 2013, s.145.

Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna

Rozważania na temat zależności pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną należy rozpocząć od wskazania, iż stosowanie odpowiedzialności karnej (w miejsce odpowiedzialności administracyjnej) ma być traktowane jako *ultima ratio*, a nie *prima ratio*. Regulowanie stosunków społecznych powinno mieć charakter prewencyjny, a w ostateczności dopiero represyjny. Dopiero zatem w sytuacji, kiedy prewencja nie jest wystarczająca, ustawodawca powinien sięgać po surowszą odpowiedzialność karną.

Zestawiając charakter odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, nie sposób nie zauważyć, że główną ich różnicą jest podejście do kwestii winy. Odpowiedzialność karna ma charakter subiektywny i jest oparta w głównej mierze na winie (co do zasady) sprawcy, którą należy mu udowodnić, a ciężar dowodu spoczywa na oskarżycielu publicznym. Warunkiem *sine qua non* pociągnięcia osoby popełniającej czyn zabroniony pod groźbą kary do odpowiedzialności karnej jest obowiązek przypisania tej osobie winy. Aby sprawca mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, czyn popełniony przez sprawcę musi spełniać trzy warunki:

- być zabroniony przez ustawę,
- być zawiniony,
- jego społeczna szkodliwość nie może być znikoma.

Odpowiedzialność administracyjna w ujęciu teoretycznym ma charakter obiektywny. Polega on na tym, że odpowiedzialność administracyjna oderwana jest nie tylko od winy, ale również od osoby sprawcy (czyli odwrotnie niż jest to w przypadku odpowiedzialności karnej, gdzie istotnym jest konieczność przypisania winy sprawcy czynu zabronionego). Bez znaczenia jest tutaj, kto naruszył daną normę prawną i czy jego działanie było zawinione, czy też nie. Nie bierze się również pod uwagę społecznej szkodliwości czynu. Obiektywnie rzecz ujmując, norma prawna została naruszona i adresat normy sankcjonującej dane zachowanie (działanie lub zaniechanie) ponosi za to odpowiedzialność administracyjną¹⁰.

10 Dla przykładu: zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.) organ nakładający karę za nielegalne wycięcie drzewa wymierza ją posiadaczowi nieruchomości, na terenie której znajdował się drzewo, bez względu na to, czy faktycznie to właśnie posiadacz nieruchomości tego dokonał i czy jego czyn był zawiniony – organ stwierdza obiektywny fakt wycięcia drzewa bez stosownego zezwolenia i na tej podstawie wymierza sankcję administracyjną – jednakże część orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego odchodzi od bezwzględnego i obiektywnego karania za popełnienie tego czynu zabronionego, patrz np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 261/13 (patrz również omówienie wyroku: J. Bujny, *Wycinka bez kary. Kryterium „wiedzy” jako przesłanka odpowiedzialności właściciela za nielegalne usunięcie drzewa*, artykuł dostępny w Portalu PrawoDlaSamorządu.PL pod adresem: <http://>

Granica między odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną jest jednak płynna. Zadanie określenia tej granicy pozostawiono ustawodawcy. To do niego należy kompetencja (uprawnienie) do wyboru reżimu prawnego wprowadzanej sankcji represyjnej¹¹. Dlatego też przyjmuje się, że w granicach określonych przez przepisy Konstytucji RP ustawodawcy przysługuje swoboda dotycząca wyboru reżimu odpowiedzialności (administracyjnej lub karnej) i określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku¹².

Jeżeli sankcja prawna ma być nakierowana na wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu zabronionego, to ustawodawca korzysta z sankcji karnych w ramach odpowiedzialności karnej. Z kolei jeżeli sankcja ma mieć głównie na celu prewencję z jednoczesnym wyrządzeniem uszczerbku majątkowego (bez względu na osobę sprawcy, ocenę moralną popełnionego czynu i jego społeczną szkodliwość), stosuje się odpowiedzialność administracyjną.

Na koniec rozważań na temat różnic pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną należy wskazać na jeszcze jedną, bardzo istotną i braną pod uwagę przy wyborze reżimu wprowadzanych represji. Mowa o kwestii przedawnienia odpowiedzialności za popełniony czyn zabroniony. W prawie karnym (gdzie głównie stosowana jest odpowiedzialność karna) takie przedawnienie występuje, w przeciwieństwie do odpowiedzialności administracyjnej, uregulowanej w głównej mierze przez przepisy prawa administracyjnego, w którym delikty administracyjne nie przedawniają się w ogóle.

Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

TK w licznych orzeczeniach wypowiadał się nie tylko na temat odpowiedzialności administracyjnej, ale również sankcji administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych), czy też kwestii wyboru przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności prawnej (zwłaszcza z pomiędzy odpowiedzialności administracyjnej i karnej).

TK niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że nie kontroluje on celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę (a więc wyboru reżimu odpowiedzialności prawnej). Zadaniem TK jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawo-

prawodlasamorządu.pl/2014.02.13-wycinka-bez-kary.-kryterium-„wiedzy”-jako-przeslanka-odpowiedzialnosci-wlasciciela.html.

11 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06;

12 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98;

dawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych¹³ i interweniuje tylko w przypadkach ich naruszenia¹⁴.

Na marginesie niniejszych rozważań należy wskazać, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w swoim orzecznictwie wskazywał, iż państwo korzysta z szerokiego marginesu oceny zarówno jeśli chodzi o wybór środków wykonawczych, jak też upewnienie się, czy konsekwencje wykonania są usprawiedliwione w interesie ogólnym dla osiągnięcia celu odnośnego prawa¹⁵.

Ustawodawcy, w granicach określonych przez Konstytucję RP, przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku¹⁶. Z kolei art. 83 Konstytucji RP stanowi, że „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Dlatego też w orzecznictwie TK podkreśla się, że tam, gdzie przepisy nakładają na obowiązki osób fizycznych lub prawnych, powinien znaleźć się również przepis określający konsekwencję niespełnienia tego obowiązku¹⁷. Swoboda w określaniu sankcji dotyczy również ustanawiania przez prawodawcę przepisów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a więc zwłaszcza przepisów normujących, w jakim postępowaniu (administracyjnym, czy karnym) będą wymierzane dane sankcje¹⁸. Problem stosowania właściwej procedury służącej ochronie określonych praw i interesów obywateli niewątpliwie może być rozpatrywany z punktu widzenia zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP¹⁹. W piśmiennictwie wskazuje się również²⁰, że to nie przedmiot obowiązku determinuje

13 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/08, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11;

14 *Vid.* orzeczenie trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94;

15 *Vid.* orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin Case*.

16 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04.

17 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/, *vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99.

18 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

19 *Vid.* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1992 r., sygn. akt K 3/92, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99.

20 *Cf. np.:* P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 35.

jego charakter (na przykład jako administracyjnoprawny), lecz metoda jego regulacji przyjęta przez ustawodawcę²¹.

Bardzo istotna przy wyborze przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności prawnej za przekroczenie określonej normy prawnej jest zasada proporcjonalności, na co niejednokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał TK²². Jego zdaniem z zasady tej wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki po stronie ustawodawcy²³:

- przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana,
- nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzanych skutków (celów),
- zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli²⁴.

W piśmiennictwie wskazuje się, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”²⁵.

Mimo iż ustawodawca ma swobodę w wyborze reżimu odpowiedzialności prawnej, to swoboda ta nie jest nieograniczona, na co bardzo wyraźnie wskazuje w swoim orzecznictwie TK²⁶. Normy zawarte w Konstytucji RP wymagają od ustawodawcy poszanowania między innymi takich zasad prawa konstytucyjnego jak zasada państwa prawnego²⁷, czy też praw i wolności jednostki²⁸. Inne zasady, które powinien brać ustawodawca to zasada równości²⁹ oraz zasada proporcjonalności. Sankcje prawne stosowane w ramach właściwej odpowiedzialności muszą być nie tylko adekwatne, ale również racjonalne i współmiernie dolegliwe³⁰.

21 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99;

22 *Vid.* np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07.

23 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03.

24 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11.

25 *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74.

26 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06.

27 *Vid.* art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

28 *Vid.* Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r.

29 *Vid.* art. 32 Konstytucji RP, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02.

30 Patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04.

Podsumowując zasadę proporcjonalności, należy wskazać – za TK³¹ – trzy istotne pytania, na które powinien odpowiedzieć sobie ustawodawca przy wyborze reżimu odpowiedzialności prawnej:

- Czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów?
- Czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana?
- Czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela?

TK wielokrotnie wskazywał, że stosowanie sankcji administracyjnych w ramach odpowiedzialności administracyjnej z istoty swojej prowadzących do władczej ingerencji w prawa i wolności jednostki wymaga konfrontacji z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³².

Analiza orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność administracyjna typu represyjno-porządkowego będąca przejawem interwencjonizmu państwowego stosowana jest w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne³³. Wynika z niego również, że sformułowanie przez ustawodawcę przepisów o charakterze represyjnym musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Polega ona na tym, że znamiona czynów zagrożonych karą muszą zostać w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiowane tylko i wyłącznie na poziomie ustawy (zakaz dokonywania tego poprzez akty wykonawcze)³⁴.

W swoim orzecznictwie TK podkreśla, że art. 42 ust. 1 Konstytucji RP³⁵ wyraża szereg fundamentalnych zasad karania w prawie polskim. Wskazuje się, że czyn zabroniony, jak również rodzaj i wysokość kar oraz zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie. Przepis ten jednak nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), gdyż rola takich aktów polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów wskazujących na okoliczności czynu, który został zabroniony przez prawodawcę w drodze

31 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. akt K 19/01.

32 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03.

33 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04.

34 *Vid.* m.in.: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 oraz wcześniejsze: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, jak również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94.

35 Art. 42 ust. 1 Konstytucji RP: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.”

ustawy. Ponadto TK wskazuje, iż podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji. Sam zakaz ustanowiony przez prawodawcę musi być wyraźnie wskazany dla adresata danej normy w samej ustawie (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Równie istotny wydaje się fakt, Konstytucja RP ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)³⁶.

Co ciekawe, w jednym ze swoich orzeczeń, jeszcze sprzed wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., TK stwierdził, że dla wymierzenia kary administracyjnej³⁷ musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który popełnił delikt administracyjny (nie dopełnił pewnego obowiązku wynikającego z przepisów prawa administracyjnego) musi mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za jakie nie ponosi odpowiedzialności³⁸. Jednakże pogląd taki w orzecznictwie TK jest odosobniony.

Przeważający pogląd wskazuje, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny³⁹, oderwany od winy, przypominający anglosaską koncepcję *strict liability*⁴⁰. Jednakże w części orzecznictwa wskazuje się, że obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej nie jest absolutny i doznaje różnych ograniczeń, gdyż osoba naruszająca dane przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczyniła wszystko, czego można było od niej rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić⁴¹.

Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, zwalniający jednakże w niektórych przypadkach z odpowiedzialności za naruszone przepisy prawa, zauważony został w ostatnim czasie również przez sądownictwo administracyjne, zwłaszcza przez NSA. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że w niektórych przypadkach nie należy ściśle patrzeć na przepisy prawa, które nakazują obiektywnie karać za pewne zachowania⁴², lecz badać również, czy podmiot dopuszczający się na-

36 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02.

37 W orzecznictwie (nie tylko Trybunału), jak również w piśmiennictwie, bardzo często używane jest pojęcie „kary administracyjnej” w rozumieniu „sankcji administracyjnej”.

38 *Vid.* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93;

39 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06.

40 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

41 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

42 Np. niezawinione przez przedsiębiorcę nieposiadanie odpowiedniego pozwolenia zintegrowanego wymaganego przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska, czy też wskazane już wcześniej wycięcie drzewa bez odpowiedniego zezwolenia wydane przez właściwy organ na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody.

ruszenia tych przepisów ponosi za to winę oraz, czy zrobił wszystko, co można było od niego w sposób racjonalny wymagać, aby to tego naruszenia nie doszło⁴³.

Najwięcej problemów wynikających z kwalifikowania danej sankcji prawnej do reżimu odpowiedzialności administracyjnej lub karnej występuje w przypadku kar pieniężnych. W jednym ze swoich wyroków TK stwierdził, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną (a więc instytucją prawa karnego w ramach odpowiedzialności karnej), gdyż również prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne niemające charakteru grzywny⁴⁴.

Analizując charakter kar pieniężnych, TK wskazuje, że instytucja tych kar powiązana z problematyką sankcji i przymusu administracyjnego stanowi zagadnienie interdyscyplinarne. Jednakże to podstawa prawna do nakładania kar pieniężnych określa ich charakter prawny. To do ustawodawcy należy w związku z tym ostatnie słowo w kwestii reżimu prawnego tych kar (administracyjnego lub karnego)⁴⁵.

Samo stosowanie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych jest dopuszczalne i nie budzi wątpliwości w orzecznictwie TK⁴⁶, a ich główną funkcją jest działanie prewencyjne⁴⁷. Są także środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz Państwa⁴⁸.

Podsumowując orzecznictwo TK na temat odpowiedzialności prawnej (zwłaszcza odpowiedzialności administracyjnej), należy podkreślić – na co niejednokrotnie wskazywał TK⁴⁹ – iż stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn dwóch różnych sankcji – jednej, w ramach odpowiedzialności administracyjnej, i drugiej, w ramach odpowiedzialności karnej – narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Problematyka karania dwukrotnie za to samo naruszenie prawa została również poruszona w wielokrotnie powoływanej przez TK⁵⁰ Rekomendacji nr R (91) 1 Komitetu

43 *Vid.* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12, jak również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2429/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 261/13.

44 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. P 26/11.

45 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, jak również M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123.

46 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06 (Dz. U. Nr 57, poz. 349).

47 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04.

48 *Vid.* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93.

49 *Vid.* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, jak również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03.

50 *Vid.* m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, wyrok Trybunału

Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13 lutego 1991 roku⁵¹, gdzie zawarto zasadę zakazu wielokrotnego karania za ten sam czyn zabroniony (*ne bis in idem*).

Podsumowanie

Współcześnie nie tylko w Polsce, ale także w pozostałych krajach europejskich, zwłaszcza w krajach członkowskich UE, występuje tendencja do zamiany reżimu odpowiedzialności karnej na odpowiedzialność administracyjną. Fakt ten został zauważony między innymi we wstępie do wspomnianej już wcześniej Rekomendacji nr R (91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13 lutego 1991 roku. Zmiana reżimu uzasadniana jest głównie szybkością stosowania sankcji administracyjnych⁵², uproszczonym trybem ich nakładania, odciążeniem sędziów wpływającym na sprawniejsze i terminowe prowadzenie spraw o inne przestępstwa⁵³ oraz brakiem skuteczności procedur karnych w ściganiu niektórych rodzajów czynów zabronionych z uwagi na trudności w wykryciu sprawców tych czynów. Coraz częstsze stosowanie odpowiedzialności administracyjnej zamiast odpowiedzialności karnej argumentowane jest ponadto uwolnieniem się spod rygorów właściwych dla prawa karnego⁵⁴ czy też wpływem prawa wspólnotowego (unijnego), które w wielu przypadkach proponuje (a nawet niekiedy narzuca⁵⁵) stosowanie sankcji administracyjnych.

Ustawodawca, wybierając rodzaj reżimu stosowanej odpowiedzialności prawnej za popełnienie określonego deliktu, powinien uwzględnić funkcje realizowane za pomocą sankcji administracyjnych. Jest to głównie prewencja, dopiero w drugiej kolejności represja, która stanowi (a raczej powinna stanowić) domenę odpowiedzialności karnej, oraz stopień społecznej szkodliwości popełnianego przez sprawcę czynu.

Pomocne przy dokonywaniu wyboru reżimu odpowiedzialności za popełnienie konkretnego deliktu może być orzecznictwo nie tylko TK, ale również Europejskiego Try-

Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

51 Oficjalna nazwa: *Recommendation No. R (91) 1 of The Committee of Ministers to Member States of Administrative Sanctions* – polskie tłumaczenie: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

52 Co, patrząc na rozbudowaną procedurę wymierzania sankcji administracyjnych i ewentualną kontrolę wymierzenia tych sankcji przez sądy administracyjne, wydaje się wątpliwe.

53 Odciążenie sędziów sądów powszechnych skutkuje narzuceniem ogromnej ilości nowych spraw sędziom sądów administracyjnych, więc również ten argument wydaje się chybiony.

54 Głównie brak konieczności udowodnienia sprawcy winy w popełnieniu zarzucanego mu czynu zabronionego pod groźbą kary.

55 M. in. w drodze dyrektyw bądź rozporządzeń.

bunału Praw Człowieka w Strasburgu, które, mimo że nie klasyfikuje poszczególnych form odpowiedzialności do określonych dziedzin prawa, dokonuje oceny, czy konkretna dolegliwość przewidziana w prawie krajowym jest w istocie sankcją karną.

Stosowanie przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej w miejsce odpowiedzialności karnej powinno być bardzo rozważne, zwłaszcza z uwagi na odmiennie cele, jakie przyświecają obu rodzajom. Podnoszone argumenty świadczące o słuszności takich działań nie wydają się zbyt trafne w świetle przytoczonej w niniejszym opracowaniu argumentacji.

SUMMARY

The application by the legislator of the regime of administrative responsibility in light of the jurisdiction of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland

Recently, there has been a noticeable tendency to replace the regime of criminal responsibility with administrative responsibility. Administrative responsibility is objective in nature and has a repressive and ordinal character, detached from guilt. The Constitutional Tribunal, in its jurisdiction, states many times that the regime of liability applied by the legislator depends only on its choice. The Tribunal does not control the desirability or appropriateness of the adopted solutions. The task of the Constitutional Tribunal is only to provide an assessment, if the solutions adopted by the legislator do not violate constitutional norms and values, such as, among others, the principle of proportionality, or the *ne bis in idem* principle.

Keywords: Constitutional Tribunal of the Republic, administrative sanction, administrative responsibility, *ne bis in idem* principle