



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt P 124/15

BAS-WPTK-2126/15

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	11. 03. 2016
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Głubczycach z 21 sierpnia 2015 r. (sygn. akt P 124/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Sąd pytający przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k.). Przepis ten stanowi: „Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Z perspektywy podniesionego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego istotne znaczenie ma również, przywoływany w zarzucie pytania prawnego, art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.; dalej: u.t.d. lub ustawa o transporcie drogowym). Przepis ten brzmi: „Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie”.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym

Dla jasności dalszych rozważań konieczne jest krótkie przedstawienie stanu faktycznego i prawnego sprawy karnej, która legła u podstaw wywiedzionego przez Sąd Rejonowy w Głubczycach pytania prawnego.

J S prowadził działalność gospodarczą pod nazwą „U ” i był pracodawcą m.in. J M , któremu wydał „Zaświadczenie o działalności”, będące dokumentem dotyczącym czasu pracy kierowcy, gdzie poświadczył, że kierowca J M w określonym w tym dokumencie terminie przebywał na urlopie Zaświadczenie to zostało przedstawione przez J M kontrolującym go inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego. Po weryfikacji owego zaświadczenia ustalono, że J S „świadomie umieścił” w nim „dane niezgodne ze stanem faktycznym

wskazując, że kontrolowany kierowca [...] przebywał na urlopie lub odpoczywał, kiedy faktycznie wykonywał pracę (kierował pojazdem) na rzecz strony”. Wszczęte w tej sprawie postępowanie administracyjne zakończyło się decyzją

Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z grudnia 2013 r. o nałożeniu na J S kary pieniężnej w wysokości zł. Podstawą prawną wymierzenia tej kary był art. 92a ust. 1, ust. 6 i ust. 7 u.t.d. oraz załącznik nr 3 do ustawy o transporcie drogowym (liczba porządkowa 3.9).

Niezależnie od powyższego Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego zawiadomił Prokuraturę Rejonową w G o podejrzeniu popełnienia przez J S przestępstwa. W sprawie tej wszczęto dochodzenie, które zakończyło się skierowaniem do Sądu Rejonowego w Głubczycach aktu oskarżenia przeciwko J S, któremu zarzucono, że „w dniu października 2013 roku w G prowadząc działalność gospodarczą pod nazwą U T, będąc uprawnionym do wystawienia dokumentu «Zaświadczenie o działalności» poświadczył w nim nieprawdę zaświadczając, iż jego pracownik J M zatrudniony w charakterze kierowcy w okresie od godziny dnia .09.2013 roku do godz. dnia .10.2014 r. przebywał na urlopie”, co – według aktu oskarżenia – stanowi przestępstwo z art. 271 § 1 k.k.

Sąd pytający, przed którym toczy się postępowanie karne zainicjowane powyższym aktem oskarżenia, po dostrzeżeniu tożsamości sprawcy i jego czynu w sprawie administracyjnej zakończonej decyzją Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z grudnia 2013 r. o nałożeniu kary pieniężnej i w zawisłej sprawie karnej, powziął wątpliwości konstytucyjne i wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

III. Zarzuty sądu pytającego

Sąd pytający zarzuca, że art. 271 § 1 k.k. „w zakresie w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo i kary pieniężnej”, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół

nr 7 do EKPCz) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

Sąd pytający wskazuje, że zakwalifikowany z art. 271 § 1 k.k. czyn zabroniony jako przestępstwo, który jest przedmiotem rozpoznania w toczącej się przed nim sprawie karnej i polega na poświadczeniu „przez osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu nieprawdy w dokumencie”, stanowi „równocześnie naruszenie warunków przewozu drogowego w rozumieniu art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym”. To zaś rodzi jednoczesną „odpowiedzialność za przestępstwo oraz sankcję administracyjno-karną – określoną w ustawie jako «kara pieniężna»”.

Zdaniem sądu pytającego, wskazany stan prawny, a więc „kumulacja odpowiedzialności administracyjno-karnej i karnej narusza zasadę państwa prawa”, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, „będąc wyrazem nadmiernego rygoryzmu prawnego”. Ów stan prawny, jak wskazuje się w pytaniu prawnym, godzi ponadto w zakazy ponownego sądenia (ścigania) lub karania przewidziane w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz oraz w art. 14 ust. 7 MPPOiP. Przy czym sąd pytający wyraża stanowisko, że wskazane regulacje ponadnarodowe dotyczą nie tylko sądenia (ścigania) lub karania za przestępstwo w rozumieniu prawa krajowego, ale również za czyny zagrożone sankcją w postaci kary pieniężnej.

Sąd pytający przyjmuje jednocześnie, że kara pieniężna, o jakiej stanowi art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, „pomimo swych administracyjnoprawnych cech ma realizować cel *stricte* penalny”. I taki też, „administracyjno-karny”, charakter owej kary pieniężnej „sprawia, iż równoległe stosowanie art. 271 § 1 k.k. może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem*, która wyraża zakaz podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu, gdyż stanowi to naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego”.

IV. Wzorce kontroli

1. Wskazanie jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji wymaga rozważenia, czy sąd pytający z przepisu tego wyprowadza taką treść normatywną, która nie wynika z bardziej szczegółowej regulacji ustawy zasadniczej. Trzeba bowiem pamiętać, że w obowiązującej Konstytucji wyraźnie zapisano wiele reguł i zasad, które w poprzednim stanie prawnym wyprowadzane były z klauzuli demokratycznego

państwa prawnego. W takich wypadkach – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – „nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę «demokratycznego państwa prawnego» nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; por. też E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 340 i n. oraz przywołane tam orzecznictwo TK).

Analiza pytania prawnego wraz z uzasadnieniem prowadzi do konkluzji, że sąd pytający – przywołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji – wyprowadził z niego zasadę *ne bis in idem*. Taki zabieg interpretacyjny należy uznać za trafny. Faktycznie bowiem z art. 2 Konstytucji można wywieść kluczową dla tzw. prawa represyjnego zasadę *ne bis in idem*, która nie została wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie ustawy zasadniczej. Stanowisko to znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym m.in. w wyroku z 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt P 26/06), w którym – odwołując się do wcześniejszych judykatów – wywiedziono: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego «zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego, toteż jest elementem zasady państwa prawnego. Wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności zaś stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie regulacji konstytucyjnych» [...]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto zatem, że zasada *ne bis in idem*, jako podstawowa zasada prawa karnego, wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (zob. też np. wyroki TK z: 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

Bliższej charakterystyki zasady *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09). Potwierdził w nim po raz kolejny,

że źródeł tej zasady na gruncie polskiej ustawy zasadniczej poszukiwać należy w zasadzie państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Określił również jej treść i znaczenie, wskazując że „wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego”, a „podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi [...] naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż „zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych”. Ponadto zauważył, że oprócz art. 2 Konstytucji, zasada ta znajduje swoje umocowanie również w obowiązujących bezpośrednio w polskim systemie prawnym Protokole nr 7 do EKPCz (art. 4 ust. 1) i MPPOiP (art. 14 ust. 7).

Jedną z najnowszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady *ne bis in idem* jest zawarta w wyroku z 21 października 2014 r. (sygn. akt P 50/13). Potwierdzono w niej, że normatywnym źródłem rzeczony zasady jest art. 2 Konstytucji, a jej treść polega na zakazie „podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego”. Tym samym zasada *ne bis in idem* stanowi „gwarancję, że nikt nie będzie pociągany po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, iż: „[...] procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji”.

2. Wymaga podkreślenia, co wynika już z powyższego przeglądu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, że wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada *ne bis in idem*, zakazująca ponownego karania tej samej osoby za ten sam czyn, odnosi się

nie tylko do ponownego wymierzenia kary kryminalnej za przestępstwo, lecz dotyczy również ponownego zastosowania innych środków represyjnych, w tym m.in. sankcji administracyjnej (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06). Słusznie zatem zauważa Sąd Najwyższy w – podjętej w składzie siedmiu sędziów – uchwale z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt I KZP 27/08): „[...] źródła zasady *ne bis in idem* nie można ograniczać wyłącznie do materii unormowanej w Kodeksie postępowania karnego. Znajduje ona zastosowanie we wszystkich postępowaniach, w których przewidziane jest stosowanie środków o charakterze represyjnym [...]”.

3. Artykuł 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz stanowi: „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”. W przepisie tym wyrażono wprost zasadę *ne bis in idem*, przy czym ograniczoną do postępowań prowadzonych w ramach tej samej jurysdykcji państwowej („przed sądem tego samego państwa”). Wymaga podkreślenia, że choć w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz mowa o ponownym sądzeniu lub ukaraniu za to samo przestępstwo, to jednak chodzi tu raczej o to samo zachowanie faktyczne, niekoniecznie określane w danym państwie mianem przestępstwa. O takim rozumieniu tego przepisu przesądziły wykładnia celowościowa oraz względy praktyczne. Niedopuszczalna byłaby bowiem sytuacja, gdyby państwo mogło ponownie ścigać osobę prawomocnie osądzoną w związku z zarzutem popełnienia przestępstwa za to samo zachowanie faktyczne, tyle że określane inną nazwą. Trzeba również zaznaczyć, że zawarte w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz wyrażenie „postępowanie karne” rozumieć należy tak samo, jak na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) rozumie się pojęcie „sprawy karnej” (zob. np. C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 147; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2006, s. 319-320 i cytowany tam raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 19 maja 1994 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, skarga nr 15963/90).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), o uznaniu danej sprawy za sprawę karną decydują trzy kryteria: 1) zaszeregowanie sprawy w prawie krajowym; 2) natura czynu karalnego; 3) stopień surowości grożącej kary. Pierwsze z wymienionych kryteriów ma charakter formalny i wstępny. Zgodnie z nim, jeżeli dany czyn uznawany jest w prawie krajowym za przestępstwo, wówczas postępowanie w jego przedmiocie jest sprawą karną. Jeżeli jednak czyn nie podlega takiej kwalifikacji, wtedy powstaje konieczność jego analizy z perspektywy dwóch pozostałych kryteriów. Wymaga przy tym podkreślenia, że nie mają one charakteru łącznego, co oznacza, iż spełnienie już jednego z nich pozwala uznać daną sprawę za karną. Badając kryterium natury czynu karalnego należy brać pod uwagę m.in. czy sankcja za dany czyn ma charakter abstrakcyjny i generalny, jaki jest charakter normy stanowiącej podstawę nałożenia sankcji, czy wymierzenie sankcji uzależnione jest od stwierdzenia winy. Trzecie kryterium kwalifikowania sprawy jako karnej nakazuje uwzględniać górną granicę kary grożącej za dopuszczenie się danego czynu. W oparciu o wskazane kryteria ETPCz przyjmuje, że sprawami karnymi są postępowania dotyczące nie tylko przestępstw, lecz również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego (zob. np. orzeczenia ETPCz z: 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skarga nr 5100/71; 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82; 22 maja 1990 r. w sprawie Weber przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11034/84; C. Nowak, *Prawo...*, s. 99-100; P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 220-226; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 14). Zatem tych wszystkich postępowań dotyczy wyrażona w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz zasada *ne bis in idem*.

4. Artykuł 14 ust. 7 MPPOiP stanowi: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”. W przepisie tym, podobnie jak w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz, wyrażono wprost zasadę *ne bis in idem*.

V. Analiza zgodności

1. W niniejszej sprawie, jak zasadnie dostrzega sąd pytający, mamy do czynienia ze zbiegiem dwóch reżimów odpowiedzialności, które zaktualizowały się w odniesieniu do tej samej osoby i dotyczą tego samego czynu. Osobą tą jest J S , a rzeczonym czynem – wystawienie przez niego „Zaświadczenia o działalności”, w którym poświadczył nieprawdę, że jego pracownik J M przebywał na urlopie , podczas gdy w rzeczywistości wykonywał pracę (kierował pojazdem). Wymaga przy tym wyjaśnienia, że „Zaświadczenie o działalności” jest dokumentem w postaci specjalnego formularza, wydawanym na podstawie art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.) przez przedsiębiorcę wykonującego przewóz drogowy. Dokument ten jest wystawiany, zatrudnionemu u tego przedsiębiorcy, kierowcy wykonującemu przewóz drogowy i służy ewidencjonowaniu okresów nieprowadzenia pojazdu przez kierowcę, co ma umożliwić kontrolę przestrzegania dopuszczalnego czasu prowadzenia pojazdu (szerzej na ten temat – zob. np. Ł. Prasolek, *Ustawa o czasie pracy kierowców. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 31, nb. 1-14).

Czyn J S , polegający na poświadczeniu nieprawdy w wystawionym „Zaświadczeniu o działalności”, został uznany w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, a ściślej za naruszenie wyszczególnione w załączniku nr 3 do ustawy o transporcie drogowym pod liczbą porządkową 3.9, tj. „Umieszczanie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym”. Rzeczone postępowanie administracyjne zakończyło się ustaleniem odpowiedzialności administracyjnej J S i wymierzeniem mu – na podstawie art. 92a ust. 1, ust. 6 i ust. 7 u.t.d. oraz załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym (lp. 3.9) – kary pieniężnej w wysokości zł.

Następnie ten sam czyn J S , polegający na poświadczeniu nieprawdy w wystawionym „Zaświadczeniu o działalności”, stał się podstawą postawienia go w stan oskarżenia w sprawie karnej, toczącej się przed sądem pytającym. Idzie tu o rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej J S

za popełnienie przestępstwa, zakwalifikowanego w akcie oskarżenia z art. 271 § 1 k.k.

2. Ustalenie, czy przedstawiony powyżej zbieg dwóch reżimów odpowiedzialności, które zaktualizowały się w odniesieniu do tej samej osoby i dotyczą tego samego czynu, odpowiada standardowi wynikającemu z zasady *ne bis in idem*, wymaga wyjaśnienia istoty i charakteru prawnego odpowiedzialności przewidzianej w art. 92a u.t.d. i art. 271 § 1 k.k. W szczególności chodzi o wyjaśnienie, jak wymaga tego Trybunał Konstytucyjny w przedstawionych wcześniej orzeczeniach, czy mamy tu do czynienia ze środkami represyjnymi.

Gdy idzie o art. 271 § 1 k.k. i przewidzianą w nim odpowiedzialność, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że jest ona związana ze środkiem represyjnym. W przywołanym przepisie stypizowano wszak przestępstwo (występek), którego popełnienie rodzi odpowiedzialność karną *sensu stricto*, a także określono grożącą karę kryminalną, polegającą na pozbawieniu wolności od 3 miesięcy do lat 5. Odpowiedzialność karna *sensu stricto*, tj. odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa, stanowi najbardziej dolegliwy rodzaj odpowiedzialności i jako taka bezspornie objęta jest działaniem zasady *ne bis in idem*.

Zdecydowanie mniej jednoznaczna jest natomiast kwalifikacja art. 92a u.t.d. i przewidzianej tam odpowiedzialności, o czym mowa poniżej.

3. Artykuł 92a u.t.d. został zamieszczony w rozdziale 11 tej ustawy, zatytułowanym „Kary pieniężne”. Rozdział ten otwiera art. 92 u.t.d., który normuje odpowiedzialność za wykroczenia (odpowiedzialność karną *sensu largo*), o czym jednoznacznie świadczy jego ust. 5 w brzmieniu: „Orzekanie w sprawie nałożenia grzywny, o której mowa w ust. 1 i 3, następuje w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia”. Tak ujęta tzw. klauzula procesowa nie pozostawia wątpliwości, że mamy do czynienia z wykroczeniami, nie zaś z przestępstwami albo deliktami administracyjnymi (zob. np. W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 8).

Artykuł 92a u.t.d. w ust. 1 – jak już wskazywano – stanowi, że: „Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie”. Przy

czym przepis ten jest istotnie doprecyzowywany z mocy art. 92a ust. 6 u.t.d., w myśl którego: „Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1 [art. 92a u.t.d. – uwaga własna], oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy [ustawy o transporcie drogowym – uwaga własna]”. W załączniku tym pod kolejnymi liczbami porządkowymi wyszczególnia się różnego rodzaju naruszenia (np. „Wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub bez wymaganej licencji”, „Niepoddanie się lub uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli w całości lub w części”, „Wykonywanie przewozu regularnego bez obowiązującego rozkładu jazdy”) i określa się w sposób sztywny (bezwzględnie oznaczony) wysokość kary pieniężnej za ich popełnienie.

Artykuł 92a u.t.d. przewiduje jednocześnie dwie metody ograniczania wysokości kar pieniężnych, wymierzanych za naruszanie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Mianowicie przepis ten określa maksymalną sumę kar pieniężnych nakładanych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej (ust. 2) oraz maksymalne sumy kar pieniężnych nakładanych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy w zależności od średniej liczby zatrudnianych kierowców (ust. 3).

Jeszcze dalej idące ograniczenia dotyczące wymierzania kar pieniężnych za naruszanie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przewidziano w art. 92b ust. 1 u.t.d., który stanowi, że nie nakłada się kary pieniężnej za naruszenie przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach i okresach odpoczynku, jeżeli podmiot wykonujący przewóz zapewnił: 1) właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców wskazanych przepisów; 2) prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania wskazanych przepisów lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Z kolei, w myśl art. 92c u.t.d., nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli: 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło

wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć; 2) za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ (podstawę tę stosuje się odpowiednio w przypadku nałożenia kary przez uprawniony zagraniczny organ); 3) od dnia ujawnienia naruszenia upłynął okres ponad 2 lat.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.t.d., karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., nakłada, co do zasady, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Nałożenie kary pieniężnej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższej instancji (w stosunku do Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego jest nim Główny Inspektor Transportu Drogowego), a następnie skarga do właściwego sądu administracyjnego.

4. Powyższa charakterystyka kary pieniężnej z art. 92a ust. 1 u.t.d. i zasad jej wymierzania nie pozostawia wątpliwości, że formalnie mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością administracyjną i będącą jej konsekwencją sankcją administracyjną (taka kwalifikacja nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani też w orzecznictwie – zob. np. P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, *passim*; G. Lubeńczuk, K. Sikora, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 92a, nb. 1; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 25 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 483/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 577/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 31 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 668/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1023/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 228/15). Przede wszystkim już samo użycie przez ustawodawcę nazwy „kara pieniężna”, nie zaś właściwej dla przestępstw i wykroczeń nazwy „grzywna” lub „kara grzywny”, wskazuje, że jego wolą było ujęcie w art. 92a ust. 1 u.t.d. odpowiedzialności administracyjnej, nie zaś odpowiedzialności karnej *sensu stricto* (za przestępstwa) albo *sensu largo* (za wykroczenia).

Na odpowiedzialność administracyjną wskazuje również wiele innych elementów normatywnych zawartych w ustawie o transporcie drogowym, w tym karanie w drodze decyzji administracyjnej, na którą przysługuje skarga do właściwego sądu administracyjnego.

Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, co jest szczególnie eksponowane w piśmiennictwie i orzecznictwie na gruncie art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz (zob. poczynione wyżej uwagi na temat tego przepisu jako wzorca kontroli), że z perspektywy zasady *ne bis in idem* od formalnego zaszeregowania danej instytucji (kary, sankcji, odpowiedzialności) przez ustawodawcę ważniejsza jest jej natura (istota) i stopień dolegliwości. I dlatego też nie ulega wątpliwości, w tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09), że odpowiedzialność i sankcja, formalnie zakwalifikowane jako administracyjne, również są objęte działaniem zasady *ne bis in idem*, jeśli w istocie mają charakter środka represyjnego.

Mając na uwadze powyższe, należy ustalić, czy w wypadku art. 92a ust. 1 u.t.d. mamy do czynienia ze środkiem represyjnym o charakterze administracyjnym, statuującym – jak to się niekiedy określa – odpowiedzialność administracyjno-karną. Przy czym pod pojęciem prawa administracyjno-karnego rozumie się „ogół regulacji prawnych obejmujących ustanawianie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem” (D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 14; tejże, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29; zob. również np. P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 113-114; W. Radecki [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2006, nb. 27, 28 i 29; tegoż, *Przepisy karne o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku w ujęciu prawnoporównawczym (Polska, Słowacja, Czechy)*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 8). Sankcje administracyjno-karne należy zaliczyć do tzw. prawa represyjnego (por. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, nr 1, s. 56).

5. Zweryfikowanie, czy w wypadku art. 92a ust. 1 u.t.d. mamy do czynienia ze środkiem represyjnym nie jest zadaniem łatwym. Wynika to już z tego, że w orzecznictwie i doktrynie nie wypracowano jednolitych i spójnych kryteriów, które pozwalałyby na jednoznaczne ustalenia w tym przedmiocie.

Stosowną analizę rozpocząć wypada od zauważenia, iż Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już na temat charakteru kar pieniężnych przewidzianych w ustawie o transporcie drogowym. W szczególności należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r. (sygn. akt SK 75/06), w którym badano konstytucyjność art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. w jednej z obowiązujących poprzednio wersji. Poddany kontroli przepis stanowił: „Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów [...] o czasie pracy kierowców [...] podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15.000 złotych” i przewidywał w ten sposób odpowiedzialność administracyjną i sankcję administracyjną (obecnie, jak już była o tym mowa, art. 92 ust. 1 u.t.d. statuuje odpowiedzialność za wykroczenie). W odniesieniu do unormowanej w przytoczonym przepisie kary pieniężnej Trybunał Konstytucyjny wywiódł: „[...] nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego. Jest więc «zapowiedzią negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych» [...], w tym przypadku – zapewnienia wykonywania transportu w sposób gwarantujący bezpieczeństwo na drogach, ochronę życia i zdrowia ludzkiego. Stanowi zatem przejaw interwencjonizmu państwowego w sferę, która została uznana przez ustawodawcę za szczególnie istotną [...] funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. Kara pieniężna wprowadzona przez ten przepis nie sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie [...], ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej” (zob. również aprobatywne wobec tej wypowiedzi postanowienia TK z: 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt Ts 109/07; 30 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 120/11).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że powyższe wywody Trybunału Konstytucyjnego nie miały na celu ustalenia, czy art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. i przewidziana tam kara pieniężna stanowią środek represyjny w kontekście zasady *ne bis in idem*. Trybunałowi Konstytucyjnemu chodziło o ustalenie znacznie węższe, a mianowicie, czy wskazany przepis jest przepisem karnym, a przewidziana w nim sankcja – sankcją karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji, który – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „niewątpliwie odnosi się wprost tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego”. Wydaje się zatem, że przywołane wyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące sankcji karnej w ujęciu art. 42 ust. 1 Konstytucji, która jest pojęciem węższym od pojęcia środka represyjnego na gruncie art. 2 Konstytucji, nie przesądzają o istocie i charakterze prawnym obecnego art. 92a ust. 1 u.t.d. w kontekście zasady *ne bis in idem* (por. np. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, gdzie zauważa się, iż to, że kara administracyjna nie ma charakteru penalnego nie wyłącza problemu konstytucyjnego w sytuacji jej zbiegu z inną sankcją, lecz przesuwają ją na płaszczyznę zasady proporcjonalności).

Odnosząc się już wprost do natury (istoty) i stopnia dolegliwości art. 92a ust. 1 u.t.d. i przewidzianej tam kary pieniężnej należy przede wszystkim stwierdzić, że konstrukcja tego przepisu jest zbliżona do konstrukcji typowych przepisów karnych. W art. 92a ust. 1 u.t.d. wskazuje się wszak wyraźnie na podmiot czynu (jest nim podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem), jego stronę przedmiotową (wykonywanie przewozu drogowego lub innych czynności związanych z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego) oraz sankcję („podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie”). Bez większego problemu można więc wyobrazić sobie nieznaczną modyfikację tej regulacji i ujęcie jej jako przepisu typizującego przestępstwo lub wykroczenie.

W dalszej kolejności trzeba zauważyć, że przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. kara pieniężna jest karą stosunkowo dolegliwą. Z perspektywy podniesionego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego ma to fundamentalne znaczenie. Należy bowiem przypomnieć, o czym była już mowa, że – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą ETPCz – jednym z kryteriów uznania danej sprawy za sprawę karną i objęcia jej działaniem wyrażonej w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz zasady *ne bis in idem* jest stopień surowości grożącej kary, który weryfikuje się przy uwzględnieniu górnej granicy kary grożącej za dopuszczenie się danego czynu.

Przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. kara pieniężna może sięgać 10.000 zł za jedno naruszenie, zaś w wypadku kilku naruszeń stwierdzonych podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy w grę może wchodzić suma nałożonych kar pieniężnych do 40.000 zł (art. 92a ust. 3 u.t.d.). O tym, że nie są to kwoty małe przekonuje chociażby zestawienie omawianych kar pieniężnych z karą grzywny w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: k.w.), która – w ramach swojego zasadniczego wymiaru – wynosi od 20 do 5.000 zł (art. 24 § 1 k.w.). Istotne jest przy tym to, że odpowiedzialność za wykroczenia, mimo zasadniczo mniej represyjnego zagrożenia karami o charakterze finansowym niż w art. 92a u.t.d., bezspornie jest rodzajem odpowiedzialności karnej (zob. np. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 31-32; A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 1-3).

Zatem w art. 92a ust. 1 u.t.d. i przewidzianej tam odpowiedzialności oraz sankcji dostrzec można element niebagatelnej represji, bo sięgającej – jak już wskazano – nawet do 40.000 zł. Represja ta nie umknęła zresztą uwadze samego ustawodawcy. Wskazuje na to uzasadnienie projektu ustawy (druk sejmowy nr 4061/VI kad.), który następnie stał się ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca), nadającą art. 92a u.t.d. obecne brzmienie. Mianowicie w uzasadnieniu proponowanej regulacji (obecnie ujętej w art. 92a ust. 3 u.t.d.), dotyczącej sumy kar pieniężnych nakładanych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy, wywiedziono, że ustalona poprzednio suma kar pieniężnych w sztywnej kwocie 30.000 zł miała „wobec małych jedno lub kilku samochodowych firm [...] charakter wyłącznie represji, gdyż niejednokrotnie prowadziła do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej firmy, a w skrajnych przypadkach do ich likwidacji z powodu utraty płynności finansowej” (druk sejmowy nr 4061/VI kad., s. 8). Represja ta, poprzez uelastycznienie sumy kar pieniężnych, została znacznie ograniczona, jednakże nie sposób twierdzić, że uległa ona całkowitej eliminacji, zwłaszcza że obniżeniu dolnej granicy sumy kar pieniężnych do wcale niemałej kwoty 15.000 zł towarzyszyło podwyższenie jej górnej granicy do 40.000 zł.

Funkcja represyjna kar pieniężnych przewidzianych w ustawie o transporcie drogowym została dostrzeżona w przywoływanym wyżej wyroku Trybunału

Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r. (sygn. akt SK 75/06), choć jednocześnie zastrzeżono tam, że nie stanowi ona funkcji zasadniczej. W tej kwestii, ale już wprost w odniesieniu do art. 92a ust. 1 u.t.d., wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 13 stycznia 2015 r. (sygn. akt III SA/Kr 1610/14), stwierdzając, że kary pieniężne nakładane na podstawie tego przepisu „nie mają charakteru fiskalnego, lecz prewencyjno-penalny”, co oznacza, iż celem nakładania tych kar „nie jest [...] zapewnienia państwu przychodu, lecz osiągnięcie dwóch skutków: (i) zagwarantowanie stosowania się przez przewoźników drogowych do regulacji dotyczących wykonywania przewozu, przez wzbudzenie w nich obawy przed sankcjami jakie mogą ich spotkać, w wypadku dopuszczenia się naruszenia tych regulacji, jak też (ii) karanie podmiotów, które rzeczono przepisy świadomie lub przez niedbalstwo naruszają”. Sejm podziela to stanowisko.

6. Przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. odpowiedzialność i sankcja, oprócz represji, pełni również funkcję prewencyjną. Wskazuje się na to wprost w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, gdzie mowa o właściwym oddziaływaniu kary administracyjnej w zakresie prewencji (druk sejmowy nr 4061/VI kad., s. 8). Funkcję tę trafnie dostrzega również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w przywoływanym już wyroku z 13 stycznia 2015 r. (sygn. akt III SA/Kr 1610/14). Stwierdza mianowicie, że kary pieniężne nakładane na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d. mają charakter prewencyjno-penalny, co w odniesieniu do pierwszego członu tego określenia oznacza, że celem nakładania tych kar jest „zagwarantowanie stosowania się przez przewoźników drogowych do regulacji dotyczących wykonywania przewozu, przez wzbudzenie w nich obawy przed sankcjami jakie mogą ich spotkać, w wypadku dopuszczenia się naruszenia tych regulacji”.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że funkcję prewencyjną pełni również prawo karne *sensu stricto*. Jak zasadnie podnosi się w doktrynie, „rola prawa karnego nie wyczerpuje się w represjonowaniu za popełnienie czynu zabronionego”, prawo to również „zwraca się w przyszłość” (A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 16). Podkreśla się, że funkcja prewencyjna prawa karnego realizuje się w dwóch wymiarach: indywidualnym i społecznym. W pierwszym z nich chodzi o doprowadzenie do tego, aby sprawca nie powrócił na drogę przestępstwa (prewencja szczególna). W drugim – o motywowanie społeczeństwa do przestrzegania porządku prawnego i tym samym niepopelniania przestępstw

(prewencja ogólna). Prewencja szczególna polegać może m.in. na wychowawczym oddziaływaniu w kierunku wykształcenia właściwej postawy. Z kolei prewencja ogólna może ograniczać się do odstrasżającego działania środków reakcji karnej, tj. prewencji negatywnej, lub przybrać bardziej wyrafinowaną postać kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa, tj. prewencji pozytywnej (P. Daniluk, *Funkcje prawa karnego* [w:] *Leksykon prawa karnego – część ogólna. 100 podstawowych pojęć*, red. P. Daniluk, Warszawa 2011, s. 102-103; zob. również m.in. K. Indeck, A. Liszewska, *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, karze i środkach penalnych*, Warszawa 2002, s. 30).

7. Karom pieniężnym z art. 92a ust. 1 u.t.d. nie można natomiast przypisywać – jak zasadnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w przywoływanym już wyroku z 13 stycznia 2015 r. (sygn. akt III SA/Kr 1610/14) – charakteru fiskalnego, co oznacza, że celem ich nakładania nie jest „zapewnianie państwu przychodu”.

8. Jak już była o tym mowa, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą ETPCz, jednym z kryteriów uznania danej sprawy za sprawę karną i objęcia jej działaniem wyrażonej w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz zasady *ne bis in idem* jest natura czynu karalnego. Przy czym w ramach tego kryterium za zakwalifikowaniem badanej sprawy jako sprawy karnej przemawia m.in. subiektywizacja odpowiedzialności, w tym uzależnienie wymierzania sankcji od stwierdzenia tak czy inaczej ujmowanej winy. Zatem im więcej odstępstw od charakterystycznej dla prawa administracyjnego odpowiedzialności obiektywnej, tym bardziej można mówić o prawie administracyjno-karnym i odpowiedzialności administracyjno-karnej, a w konsekwencji o – objętym działaniem zasady *ne bis in idem* – środku represyjnym o charakterze administracyjnym.

Wymierzanie kary pieniężnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d. niewątpliwie oparte jest na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, aktualizującej się już w wypadku obiektywnego naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego (zob. np. P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 32 i n.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 31 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 668/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1023/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gliwicach z 16 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 933/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 228/15).

Należy jednak zauważyć, że ustawodawca postanowił jednocześnie uczynić odstępstwa od zasady odpowiedzialności obiektywnej i przyjąć rozwiązania idące w kierunku subiektywizacji odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Mowa tu o art. 92b ust. 1 i art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d.

Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi, że nie nakłada się kary pieniężnej za naruszenie przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach i okresach odpoczynku, jeżeli podmiot wykonujący przewóz zapewnił: 1) właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców wskazanych przepisów; 2) prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania wskazanych przepisów lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Z kolei, w myśl art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć.

Przedstawione regulacje mają na celu subiektywizację odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. W tym zakresie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano na „znacznie ograniczoną w tym przypadku zasadę winy obiektywnej, gdyż odpowiedzialność tych podmiotów ma miejsce, jeżeli okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że miały one wpływ lub godziły się na powstanie naruszenia” (druk sejmowy nr 4061/VI kad., s. 8). Ponadto wywiedziono, że art. 92b i art. 92c u.t.d. „określają [...] okoliczności ekskulpujące od odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego przewozy drogowe. Na konieczność ograniczania zasady «winy obiektywnej» przez wskazanie takich okoliczności wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, jak chociażby w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93), gdzie TK stwierdził: «W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia

musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności». Należy także wskazać, iż międzynarodowe orzecznictwo, oceniające instytucję «winy obiektywnej» m.in. pod kątem zgodności z przepisami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dopuszcza jej stosowanie pod warunkiem, iż: zasada winy obiektywnej jest stosowana w rozsądnych i proporcjonalnych do szkodliwości czynu granicach, zagwarantowana jest możliwość uwolnienia się od winy przez wskazanie okoliczności uniewinniających” (druk sejmowy nr 4061/VI kad., s. 8).

Warto jednocześnie zauważyć, że na gruncie omawianych tu przepisów sądy administracyjne analizują kwestię winy podmiotu wykonującego przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (zob. np. wyrok NSA z 17 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 272/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1023/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1610/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Po 868/14).

9. Poczyniona powyżej analiza pozwala stwierdzić, że w wypadku art. 92a ust. 1 u.t.d. mamy do czynienia ze środkiem represyjnym. Za taką kwalifikacją przemawia: konstrukcja tego przepisu, która jest zbliżona do konstrukcji typowych przepisów karnych; stosunkowo duża dolegliwość przewidzianej w art. 92a u.t.d. kary pieniężnej; wyraźna funkcja represyjna art. 92a ust. 1 u.t.d.; pełnienie przez tę regulację również funkcji prewencyjnej; brak funkcji fiskalnej art. 92a ust. 1 u.t.d.; subiektywizacja odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

Do tego należy dodać – kierując się m.in. przywoływanym już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. (sygn. akt P 50/13), w którym przedstawiono dwuetapową procedurę weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* – że regulacja z art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje zbieżność funkcji z regulacjami prawa karnego, w tym art. 271 § 1 k.k. Łączy je wszak represja, charakterystyczna dla całego tzw. prawa represyjnego, do którego należą m.in. prawo karne *sensu stricto*, jak i prawo administracyjno-karne. Ponadto, o czym

była już mowa, zarówno na gruncie art. 92a ust. 1 u.t.d., jak i w prawie karnym *sensu stricto* mamy do czynienia z funkcją prewencyjną. W końcu trzeba też zauważyć, że art. 92a ust. 1 u.t.d., tak jak regulacje z zakresu prawa karnego *sensu stricto*, nie pełni funkcji fiskalnej.

10. Wydaje się, że ustawodawca ma świadomość tego, że w wypadku art. 92a ust. 1 u.t.d. mamy do czynienia ze środkiem represyjnym, co może wywoływać wątpliwości w razie zbiegu przewidzianej w tym przepisie odpowiedzialności z innymi rodzajami odpowiedzialności represyjnej. Dowodem na to zdaje się być art. 92a ust. 5 u.t.d., który stanowi: „Jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1 [art. 92a – uwaga własna], wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej”. W przywołanym przepisie przewidziano bowiem, że ten sam czyn tej samej osoby fizycznej może powodować jednoczesną odpowiedzialność administracyjną na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d. i odpowiedzialność karną *sensu largo* za wykroczenie. Zarazem ustawodawca uznał, że taki zbieg odpowiedzialności nie powinien prowadzić do kumulacji kar (dwukrotnego karania) i nakazał wyłączne stosowanie przepisów o odpowiedzialności administracyjnej. Rozwiązanie to zostało ocenione w doktrynie jako „słuszne, eliminujące powstałe wątpliwości co do możliwości ewentualnego podwójnego karania danego podmiotu z uwagi na naruszenia zasad wykonywania przewozu drogowego” (P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 32 i n.).

Z jakichś jednak powodów ustawodawca nie odniósł się w ustawie o transporcie drogowym do – podniesionego w niniejszej sprawie – problemu zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z art. 92a ust. 1 u.t.d. i odpowiedzialności karnej *sensu stricto* za przestępstwo. To, a także brak stosownych przepisów w innych aktach prawnych, powoduje, że ten sam czyn tej samej osoby fizycznej może powodować jednoczesną odpowiedzialność administracyjno-karną i odpowiedzialność karną *sensu stricto*, co wymaga prowadzenia dwóch odrębnych postępowań – administracyjnego i karnego – oraz może prowadzić do wymierzenia zarówno kary pieniężnej, jak i kary kryminalnej. Taki stan prawny, pozwalający na kumulację środków represyjnych (podwójne karanie) stosowanych wobec tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu, jest zaś nie do pogodzenia z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz i art. 14 ust. 7 MPPOiP.

11. Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że art. 271 § 1 k.k. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz i art. 14 ust. 7 MPPOiP.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', is written over a faint, dotted line that serves as a signature line.

Marek Kuchciński