

**Paweł Nowak**

## **Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną - de lege lata i postulaty de lege ferenda**

### 1. Wstęp

Obraz polskiego, jak i światowego prawa, ulegał ewolucji. Zmiany te były wynikiem rozwoju i zmian zachodzących w społeczeństwach, w szczególności wzrostu tempa życia, wymiany gospodarczej i pojawiania się nowych obszarów chronionych przez prawo. Aby za tymi zmianami nadążyć mogło prawo, potrzebne były środki pozwalające na szybkie i efektywne karanie. Obok typowej reakcji na naruszenie norm prawnych w postaci represji karnej pojawiły się nowe formy odpowiedzi na naruszenie prawa. Jednym z tych środków były sankcje administracyjne takie jak administracyjne kary pieniężne, jak i niefinansowe środki oddziaływania administracji.

Sankcje administracyjne zaczęły się pojawiać w nowych gałęziach prawa, w których tradycyjne środki represji prawa karnego stawały się nieadekwatne ze względu na zbyt długi i skomplikowany dowodowo proces ich wymierzania, a po drugie wskutek powolnego odchodzenia od tradycyjnych środków represji karnej na rzecz środków o mniejszej dolegliwości, w imię zasady stanowiącej, że środki karne należy stosować tylko tam gdzie to jest niezbędne.

Stopniowy wzrost zastosowania niekarnych środków represji doprowadził do dublowania się środków represji czysto karnej ze środkami represji administracyjnej. Zjawisko to jest coraz powszechniejsze i następuje zarówno na poziomie prawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE), jak i na poziomie prawa wspólnotowego i prawa poszczególnych państw członkowskich.

Mimo dość doniosłego znaczenia praktycznego tego zjawiska jak dotąd niewielu autorów poczyniło dogłębne analizy tego zjawiska. Pewne skrótowe przedstawienie tego tematu, a raczej wskazanie niektórych pojawiających się problemów nastąpiło w monografii Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej „Prawo administracyjno-karne”<sup>1</sup>, Mirosława Wincenciaka „Sankcje

<sup>1</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 188-192. Autorka ta zauważa m.in., że brak jest mechanizmów rozstrzygających zbieg odpowiedzialności administracyjno-karnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenia, a także zauważa na podstawie własnych doświadczeń z aplikacji adwokackiej, że zbieg ten jest niezauważalny przez orzecznictwo sądów powszechnych.

w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania”<sup>2</sup> oraz Piotra Karpensteina „Sankcje finansowo-administracyjne w ramach wspólnej polityki rolnej (CAP)”<sup>3</sup>.

W związku z powyższym próba całościowej analizy tego zjawiska, z uwzględnieniem postulatów *de lege ferenda*, wydaje się jak najbardziej uzasadniona.

Zgodnie z definicją słownika języka polskiego zbieg oznacza „miejsce zetknięcia się lub złączenia czegoś”<sup>4</sup>. Z takimi też „zetknięciami” mamy do czynienia w obrębie prawa, w szczególności w obrębie szeroko rozumianego prawa represyjnego. Są to przypadki gdy jeden czyn urzeczywistnia znamiona co najmniej dwóch przepisów<sup>5</sup>. Najbardziej interesujące z punktu widzenia teoretyczno-dogmatycznego i wymagające największej uwagi z powodu ich znacznej i nieraz bardzo istotnej ingerencji w prawa i swobody jednostki, a co za tym idzie wymagające stworzenia mechanizmów jak najpełniej gwarantujących zapewnienie zasad demokratycznego państwa prawa, są zbiegi przepisów o charakterze represyjnym.

Szczególnym przypadkiem takiego zbiegu, będącym przedmiotem niniejszego opracowania, są sytuacje, w których jeden czyn urzeczywistnia znamiona co najmniej dwóch przepisów, a mianowicie przepisu penalnego, tj. przestępstwa lub wykroczenia oraz przepisu statuującego sankcję administracyjną.

W praktyce występuje wiele przypadków tego typu zbiegów i tendencja ta będzie się nasilać ze względu na odchodzenie ustawodawcy od środków represji czysto karnej na rzecz innych środków reakcji na naruszenie norm, przy często jednoczesnym utrzymywaniu środków represji czysto karnej.

W tym miejscu pragnę wskazać chociaż niektóre mogące pojawiać się w praktyce zbiegi przepisów penalnych z sankcjami administracyjnymi:

- sankcja administracyjna z art. 40 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych<sup>6</sup> polegająca na zajęciu pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem lub ochroną dróg bez zezwolenia zarządcy drogi pokrywać się może

<sup>2</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 231-236. Autor ten także dostrzega, że w przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej z administracyjną ustawodawca nie przewidział przepisów dostosowawczych.

<sup>3</sup> P. Karpenstein, *Sankcje finansowo-administracyjne w ramach wspólnej polityki rolnej (CAP)*, (w:) Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich. Materiały konferencyjne. Warszawa 6-7 X 1995, Warszawa 1996.

<sup>4</sup> Wydawnictwo Naukowe PWN SA <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zbieg> z dnia 24 stycznia 2011 r.

<sup>5</sup> S. Baniak, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy w teorii i praktyce*, (w:) *Problemy Praworządności* 1981 nr 1, s. 12

<sup>6</sup> Dz. U. 1985 nr 14 poz. 60.

z wykroczeniem z art. 99 § pkt 2 Kodeksu wykroczeń (dalej: k.w.) polegającym na niszczeniu lub uszkodzeniu drogi publicznej lub drogi w strefie zamieszkania, przynależności lub urządzenia drogowe;

- sankcja administracyjna wymierzana za postój bez opłaty w strefie ograniczonego parkowania na podstawie art. 13 ustawy o drogach publicznych może zbiegać się z wykroczeniem z art. 92 § 1 k.w. stanowiącym „Kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego (...)”;

-sankcja administracyjna wymierzana za niewidocznienie ceny produktu przeznaczonego do sprzedaży na podstawie art. 14 w związku z art. 12 ustawy o cenach<sup>7</sup> pokrywać się może z wykroczeniem z art. 137 k.w. stanowiącym: „Kto w przedsiębiorstwie handlowym lub usługowym narusza przepisy o uwidocznianiu cen (...)”;

- sankcja administracyjna w postaci opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji wymierzana na podstawie art. 85 a ustawy - Prawo geologiczne i górnicze<sup>8</sup> zbiegać się może z wykroczeniem z art. 154 k.w.: „Kto na nienależącym do niego gruncie (...) wydobywa piasek, margiel, żwir, glinę lub torf (...)”<sup>9</sup>.

- sankcja administracyjna wymierzana na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>10</sup> za działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, zagrażające lub naruszające interes innego przedsiębiorcy może zbiegać się z przestępstwem z art. 288 § 1 k.k. polegającym na zniszczeniu, uszkodzeniu bądź uczynieniu niezdatnym do użytku cudzej rzeczy<sup>11</sup>.

## 2. Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną de lege lata

<sup>7</sup> Dz. U. 2001 nr 97 poz. 1050.

<sup>8</sup> Dz. U. 2005 nr 228 poz. 1947.

<sup>9</sup> 3 ostatnie przykłady podane za D. Szumiło-Kulczycką, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 190-191. Autorka ta wskazuje także inne przykłady zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością za wykroczenia z art. 40 ustawy o drogach publicznych oraz art. 99 ust. 1 k.w. („Kto bez zezwolenia zajmuje drogę publiczną lub pas drogowy (...)”, a także wskazuje na możliwość zbiegu sankcji administracyjnej za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia lub licencji z art. 92 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o transporcie drogowym z wykroczeniem z art. 103 a k.w.: „Kto wykonuje transport drogowy bez wymaganej koncesji (...)wymaganego zezwolenia (...)”. Przykłady te z racji uchylenia art. 99 ust. 1 k.w. przez ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. zmieniającą m.in. kodeks wykroczeń oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. uchylającej art. 103 a k.w. stały się nieaktualne.

<sup>10</sup> Dz. U. 2003 Nr 153, poz. 1503.

<sup>11</sup> Przykład podany za M. Winceniak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania...*, s. 139.

Obecnie w prawie polskim występują regulacje określające sposób rozwiązywania zbiegów przestępstw (art. 11 k.k.), wykroczeń (art. 9 k.w.), wykroczeń i przestępstw (art. 10 k.w.), wykroczeń skarbowych i przestępstw skarbowych (art. 7 Kodeksu karnego skarbowego<sup>12</sup>, dalej: k.k.s.) oraz wykroczeń skarbowych lub przestępstw skarbowych z wykroczeniami lub przestępstwami (art. 8 k.k.s.<sup>13</sup>). Jednocześnie w polskim prawie nie występuje norma, która regulowałaby sposób rozstrzygnięcia zbiegu sankcji administracyjnej z sankcją karną (czyli przestępstwami i występkami) oraz sankcji administracyjnej z wykroczeniami. Do nielicznych przykładów regulacji tego typu zbiegu można zaliczyć zasadę wprowadzoną w ustawie o transporcie drogowym, zgodnie z którą jeżeli czyn stanowiący podstawę ukarania w trybie administracyjnym wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia stosuje się wyłącznie przepisy tej ustawy<sup>14</sup>. Niestety tego typu regulacje są odosobnione.

Nie budzi większych wątpliwości, że istnienie mechanizmów prawnych polegających na występowaniu dwóch lub więcej rodzajów odpowiedzialności prawnej stosowanych równolegle nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa. Tymczasem nasila się tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa „kara”. Sankcje te są wymierzane w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie

<sup>12</sup> Art. 7. § 1 k.k.s.: „Jeżeli ten sam czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach kodeksu, sąd skazuje tylko za jedno przestępstwo skarbowe albo tylko za jedno wykroczenie skarbowe na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów; § 2. w wypadku określonym w § 1 sąd wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą, a jeżeli zbiegające się przepisy przewidują zagrożenia takie same - na podstawie przepisu, którego znamiona najpełniej charakteryzują czyn sprawcy. Nie stoi to na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych wymienionych w art. 22 § 2 pkt 2-7 lub w art. 47 § 2 pkt 2 i 3 na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów”.

<sup>13</sup> Art. 8. § 1 k.k.s.: „Jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów; § 2. Wykonaniu podlega tylko najsurowsza z kar, co nie stoi na przeszkodzie wykonaniu środków karnych lub innych środków orzeczonych na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów. Środki karne i środki zabezpieczające oraz dozór stosuje się, chociażby je orzeczono tylko na podstawie jednego ze zbiegających się przepisów; w razie orzeczenia za zbiegające się czyny zabronione zakazów tego samego rodzaju lub pozbawienia praw publicznych, sąd stosuje odpowiednio przepisy o karze łącznej; § 3. Jeżeli obok kary najsurowszej, która podlega wykonaniu, orzeczono także karę grzywny, również ta kara podlega łącznemu wykonaniu; w razie orzeczenia obok kary najsurowszej kilku kar grzywny, łącznemu wykonaniu podlega tylko najsurowsza kara grzywny”.

<sup>14</sup> Zob. art. 92 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym z dnia 6 września 2001 r., który stanowi: „Jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, stosuje się wyłącznie przepisy niniejszej ustawy” Dz. U. z 2001 r. nr 125, poz. 1371.

podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy „sprawcy”. W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*<sup>15</sup>. Ustawodawca dążąc do zwiększenia efektywności i szybkości ścigania niektórych naruszeń prawa, a także zmierzając do odciążenia sądów przekazuje lub też przesuwa penalizację coraz to nowych obszarów działalności człowieka do sfery odpowiedzialności administracyjnej, zamiast odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia<sup>16</sup>.

Skoro ustawodawca wprowadził rozwiązania pozwalające rozstrzygnąć zbieg przepisów dotyczących przestępstw czy wykroczeń, to tym bardziej w polskim systemie prawnym powinny znaleźć się regulacje pozwalające na rozstrzyganie zbiegów przestępstw i wykroczeń z sankcjami administracyjnymi, w szczególności z tymi mającymi podobny charakter do kar wymierzanych w postępowaniu karnym czy postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jak np. administracyjne kary pieniężne. Tym bardziej, ze względu na to, iż rygory stosowania tych sankcji są często niższe od rygorów wymaganych przy wymierzaniu chociażby kar kryminalnych stając się przez to często surowszymi środkami reakcji na naruszenie prawa.

Uważam, iż regulacja rozstrzygająca ten zbieg powinna zostać wprowadzona w zakresie zbiegu prawa administracyjno-karnego w postaci administracyjnych kar pieniężnych z karami kryminalnymi oraz tymi wymierzonymi za wykroczenia ze względu na podobieństwo tych reżimów odpowiedzialności prawnej w aspekcie materialnym i różnicy mającej w przeważającej mierze charakter proceduralny uzasadniony słusznym staraniem ustawodawcy zapewnienia sprawnego, fachowego, efektywnego i ekonomicznego przestrzegania prawa. Regulacja ta nie powinna dotyczyć sankcji nieważności oraz sankcji egzekucyjnych wymierzanych przez organy

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

<sup>16</sup> Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw i wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 OTK ZU 9/A/2009, poz. 134 stwierdzający częściową niekonstytucyjność nowelizacji ustawy-Prawo o ruchu drogowym m.in. w zakresie jakim dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, przez to naruszając art. 2 Konstytucji.

administracji publicznej ze względu na zupełnie inny charakter tych sankcji, którym jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a nie funkcja retributywna.

Kwestia ta związana jest z szerszym problem rozwiązywania zbiegów szeroko rozumianych sankcji represyjnych, jak m.in. sankcji dyscyplinarnych z sankcjami karnymi czy wymierzonymi za wykroczenia oraz sankcji dyscyplinarnych z sankcjami administracyjnymi. Tytułem krótkiej sygnalizacji należy wskazać, iż zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC)<sup>17</sup>, jak i Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK)<sup>18</sup> dominuje pogląd o zupełnej odmienności wykroczeń dyscyplinarnych i przestępstw, co uzasadnia wymierzanie obu sankcji w sytuacji, gdy sprawca (obwiniony) naruszył je jednym czynem.

Obecnie tego typu zbiegi, będące przedmiotem niniejszego artykułu, poza wskazanym wyjątkiem znajdującym się w ustawie - Prawo transportu drogowego, są w większości rozstrzygane bardzo kazuistycznie, indywidualnie przez orzeczenia TK w drodze pytań prawnych formułowanych przez sądy natrafiające w rozpoznawanych przez siebie sprawach na tego rodzaju zbiegi. Ponadto w praktyce często sądy i organy administracji publicznej stosujące prawo

<sup>17</sup> Zob. orzeczenie *Engel i inni v. Holandia* z dnia 8 czerwca 1976 r., A. 22 oraz *decyzja X. v. Szwajcaria* z dnia 9 maja 1977 r., skarga nr 7754/77, DR 11/216, gdzie ETPC orzekł iż, decyzja, na podstawie której aresztowanemu żołnierzowi została wymierzona kara 5 dni izolacji i cofnięcia przepustki za zbyt późny powrót do jednostki, nie dotyczy „rozstrzygnięcia o oskarżeniu w sprawie karnej”; *Raport Eggs v. Szwajcaria* z dnia 4 marca 1978 r., skarga nr 7341/76, DR 15/35, w którym ETPC uznał, że w wypadku czynu karalnego uznanego za wykroczenie dyscyplinarne, polegające na naruszeniu obowiązków wynikających ze służby wojskowej, za które wymierzono karę 5 dni ścisłego aresztu, art. 6 EKPC nie ma zastosowania, nie ma bowiem „oskarżenia w sprawie karnej”; *decyzja Saraiva de Carvalho v. Portugalia* z dnia 10 lipca 1981 r., skarga nr 9208/80, DR 26/262. ETPC stwierdził, że postępowanie dyscyplinarne, w wyniku którego oficer został ukarany przymusowym przeniesieniem do rezerwy za naruszenie dobrego imienia wojska i działalność sprzeczną z jego pozycją w wojsku, nie jest rozstrzygnięciem oskarżenia w sprawie karnej; *decyzja Kremzow v. Austria* z dnia 7 listopada 1990 r., skarga nr 16417/90, DR 67/307, s. 309 oraz *Leiningen-Westerburg v. Austria* z dnia 20 stycznia 1997 r., skarga nr 26601/95, DR 88-A/85, w których ETPC stwierdził, że nie ma zastosowania do postępowania dyscyplinarnego przeciwko urzędnikowi państwowemu, wszczętego w następstwie sprawy karnej przeciwko niemu, jeśli sąd dyscyplinarny, uwzględniając wyrok, ograniczył się do stwierdzenia, iż popełnienie przestępstwa stanowi również wykroczenie dyscyplinarne i wymierzył karę dyscyplinarną; *decyzja Corelli v. Szwajcaria* z dnia 2 września 1993 r., skarga nr 17571/90, DR 75/139, w której ETPC stwierdził, że jeśli wchodzi w grę czyn karalny, uznany za wykroczenie dyscyplinarne polegające na naruszeniu obowiązku związanego ze służbą wojskową i zagrożony karą 5 dni ścisłego aresztu, art. EKPC nie ma zastosowania bowiem w tej sytuacji nie ma „oskarżenia w sprawie karnej”; *decyzji X. v. Belgia* z dnia 5 maja 1980 r., skarga nr 8249/78, DR 20/40 ETPC orzekł, że przepis art. 6 EKPC nie stosuje się do kar dyscyplinarnych wymierzonych więźniom za udział w proteście, ze względu na naturę wykroczeń oraz rodzaj wymierzonych kar; *decyzja Comacho Nucete i inni v. Hiszpania* z dnia 30 listopada 1995 r., skarga nr 27024/95, nie publ.; *orzeczenie La Compte, Van Leuven i De Meyere v. Belgia* z dnia 23 czerwca 1981 r., A. 43, par. 52-53-zastosowanie części karnej art. 6 również do zawodowych postępowań dyscyplinarnych, np. lekarzy lub adwokatów pozostaje kwestia otwarta. ETPC pozostawił ją bez odpowiedzi, ze względu na okoliczność sprawy, iż „uważa za zbędne rozstrzygnięcie tego zagadnienia (...) bowiem tak jak w sprawie König, zasady wynikające z art. 6, które zdaniem skarżącego zostały naruszone, dotyczą zarówno spraw cywilnych jak i karnych” (M. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 177-182).

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00 OTK ZU nr 3/2001, s. 266-269.

spotykając się z tego typu zagadnieniem w ogóle nie zauważają związanych z tym wątpliwości i pojawiających się kwestii prawnych<sup>19</sup> albo nie uważają, aby podwójna kumulacja odpowiedzialności naruszała jakiegokolwiek zasady prawne<sup>20</sup>. Brak rozwiązań systemowych tego typu zbiegów wzmacnia fakt, że nawet jeżeli Trybunał uzna niekonstytucyjność podwójnego karania sprawcy za ten sam czyn, to nie orzeka o niekonstytucyjności przepisów dopuszczających do podwójnej kumulacji odpowiedzialności, a jedynie stwierdza, iż w sytuacji gdyby *in concreto* doszło do zbiegu obu norm, to mielibyśmy do czynienia z mechanizmem niezgodnym z Konstytucją<sup>21</sup>. Jedynie w nielicznych wyrokach Trybunał orzeka, iż już nawet potencjalna możliwość określona w przepisach dopuszczająca do multiplikowania odpowiedzialności prawnej sprawia, że dane przepisy są niekonstytucyjne<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Jak zauważa D. Szumiło-Kulczycka: „Wniosek ten jest wynikiem doświadczeń własnych uzyskanych w trakcie aplikacji adwokackiej. Jednym z częstszych wykroczeń na ulicach miast jest wykroczenie zajęcia pasa ruchu drogowego przez osoby prowadzące handel uliczny. Straż Miejska dokonująca kontroli pozwoleń automatycznie zawiadamia w takich sytuacjach, w braku stosownego pozwolenia, zarządcę dróg oraz sporządza wniosek o ukaranie do sądu grodzkiego. Przedkładanie przed sądem grodzkim zaświadczeń o uiszczeniu niemałych zresztą kar administracyjnych w żadnym z wypadków nie zostało wzięte pod uwagę przez sąd przy wymiarze kary za wykroczenie, a argumentacja pozostawała niezmienna, że odpowiedzialność administracyjna nie wpływa na zakres odpowiedzialności z tytułu wykroczeń, gdyż są to dwa odmiennie reżimy prawa. w obliczu tej złej praktyki niepokoić może dodatkowo treść uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego wydanego 7 czerwca 2002 r. (I KZP 17/2002) w związku z zapytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie Czy na podstawie art. 92 § 1 k.w. w zw. z § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych możliwe jest wymierzenie kary grzywny za parkowanie w strefie zabronionej bez wniesienia opłaty? Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały, uzasadniając iż tak sformułowane pytanie nie stanowi zagadnienia prawnego (...) jak wynika z lektury cytowanego orzeczenia, ani sąd pytający, ani SN nie podjęły nawet kwestii ewentualnej ewidentnej podwójnej karalności tego samego czynu. Pogłębia to tylko wrażenie, że sądy powszechne w ogóle nie dostrzegają tego problemu”, D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjne-karne...* s. 191.

<sup>20</sup> Por. na przykład wyrok NSA w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2002 r. (SA/Bk 1456, niepubl.): sprawa dotyczyła skargi na decyzję organów o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób taksówką osobową. Decyzje zostały wydane po ustaleniu na podstawie akt sprawy karnej, że skarżący, dziurawiąc opony w samochodzie innego taksówkarza, dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji. w skardze podniesiono zarzut, że skarżący nie może być dwukrotnie skazany za ten sam czyn-został on już ukarany orzeczeniem sądu powszechnego za zniszczenie mienia, to jest dziurawienie opon. Sąd uznał ten zarzut za bezzasadny, nie podając jednak argumentacji na poparcie swego stanowiska (M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania...*, s. 138).

<sup>21</sup> Por. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98 OTK ZU 1998, z.3, poz. 30.

<sup>22</sup> Por. sentencję wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104, w której TK stwierdził: „1. Art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668) przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). 2. Art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy

Trybunał najczęściej orzekając o niekonstytucyjności rozwiązań dopuszczających do kumulacji odpowiedzialności powołuje się na ich niezgodność z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady państwa prawa wskutek nadmiernego fiskalizmu i nieuwzględniania w żadnym stopniu interesu sprawcy, który poniósł karę administracyjną<sup>23</sup>, naruszenie zasady proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej<sup>24</sup> oraz demokratycznego państwa prawa w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem* (jednocześnie naruszającej art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz z art. 14 ust. 7 MPPOiP)<sup>25</sup>.

Problem pojawia się na poziomie stosowania prawa zarówno przez sądy, jak i organy administracji publicznej. Jak powinny one postępować w sytuacji dostrzeżenia zbiegu sankcji administracyjnej z sankcją karną lub sankcją wymierzaną za wykroczenia? Na jakiej obowiązującej normie prawnej mogą się oprzeć?

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego brak jest normy regulującej zbieg odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną czy za wykroczenia. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 29 stycznia 2004 r.: „zasady wykładni językowej, a także systemowej i funkcjonalnej, nie pozostawiają cienia wątpliwości, że postępowanie zmierzające do realizacji innej gałęzi prawa niż prawa karnego materialnego nie może być określane mianem postępowania karnego. (...) należy jednoznacznie wskazać - w ślad za Uzasadnieniem do rządowego projektu Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 2001 r. - że postępowanie w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.) nie jest postępowaniem karnym, lecz odrębnym postępowaniem dotyczącym orzekania w sprawach innych niż przestępstwa, choć na zasadach zbliżonych do procesu karnego. Postępowanie w sprawach o wykroczenia ma więc charakter w pełni autonomiczny, co bezpośrednio wynika z brzmienia art. 1 § 1 k.p.s.w.<sup>26</sup>”. Tak ścisła interpretacja pojęcia „postępowanie karne”, wyłączająca z przedmiotu jego zastosowania postępowanie w sprawach o wykroczenia sprawia, iż tym bardziej postępowanie zmierzające do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej nie będzie mogło zostać uznane za postępowanie karne i dlatego w przypadku zbiegu obu tych postępowań

o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98 OTK ZU 1998, z.3, poz. 30.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

<sup>26</sup> Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2004 r., i KZP 40/03 OSNKW 2004/2/22.



nie będzie mógł mieć zastosowania art. 17 § 1 pkt 7 kodeksu postępowania karnego. Postanowienie to pokazuje, że na poziomie ustawodawstwa zwykłego nie ma przepisu, który można by było zastosować bezpośrednio po to, by rozwiązać zbieg sankcji administracyjnej z sankcją karną czy tą wymierzaną za wykroczenia.

Niektórzy wskazują, że przy rozwiązywaniu tego typu zbiegów można posłużyć się analogią na korzyść (obwinionego) z przepisów dotyczących ustawy karnej. Ich zdaniem w zgodnej z zasadami konstytucyjnymi praktyce sądów uprzednie wymierzenie za określony czyn opłaty dodatkowej powinno być uznane przez sąd za „stan przypominający powagę rzeczy osądzonej i stanowić negatywną przesłankę procesową<sup>27</sup>”. Sąd Najwyższy z jednej strony uznaje wprawdzie obecnie (choć jeszcze niedawno zajmował odmienne stanowisko<sup>28</sup>), że „jak to przyjmuje się w orzecznictwie i w doktrynie, 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”<sup>29</sup>. Jednakże z drugiej strony do możliwości stosowania przepisów prawa karnego w drodze analogii podchodzi bardzo ostrożnie, co zaprezentował w postanowieniu z dnia 28 września 2006 r., w którym stwierdził: „Należy również wziąć pod uwagę, że kodeks karny nie ma charakteru ustawy >>organicznej<<, nie stoi on więc wyżej w hierarchii źródeł prawa niż np. kodeks wykroczeń czy kodeks karny skarbowy. Brak jest też w systemie prawa szczególnego domniemania, w myśl którego w sytuacjach wątpliwości co do zasad odpowiedzialności przewidzianych w ustawie szczególnej, należałoby stosować zasady przewidziane w kodeksie karnym. Przyjmując, że odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 116 k.k. jest każda odpowiedzialność represyjna, w konsekwencji należałoby bezpośrednio stosować zasady części ogólnej kodeksu karnego także do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a uzupełniająco także do odpowiedzialności w sprawach o wykroczenia czy odpowiedzialności administracyjno-karnej. Nigdy zaś, i słusznie, nie wyrażono takiego poglądu. Przedstawione stanowisko nie wyklucza, rzecz jasna, posiłkowania się - na zasadzie dopuszczalnej analogii na

<sup>27</sup> Zob. stanowisko Prokuratora Generalnego prezentowane przed TK w sprawie o sygn. akt P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

<sup>28</sup> Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2004 r., sygn. i KZP 40/03, OSNKW nr 2/2004, poz. 22.

<sup>29</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. i KZP 27/08 o mocy zasady prawnej.

korzyść - instytucjami kodeksu karnego czy też traktowania tych instytucji jako modelowych rozwiązań określających zasady odpowiedzialności represyjnej<sup>30</sup>”.

Innym z proponowanych rozwiązań jest możliwość rozstrzygnięcia zbiegu przez właściwą wykładnię przepisów, w duchu konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, bez potrzeby zwracania się z pytaniem do TK przez sąd pytający, przed którym stanął problem ponownego ukarania sprawcy za czyn, za który poniósł on już odpowiedzialność karno-administracyjną, czy też za który ma ponieść taką odpowiedzialność po wymierzeniu sankcji karnej czy sankcji wymierzanej za wykroczenie<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.<sup>32</sup> – przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Wynika stąd nie tylko nakaz – adresowany m.in. do wszystkich organów władzy publicznej – bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale także założenie możliwości tego bezpośredniego stosowania, bo zostaje ono wykluczone tylko w przypadku, gdy sama Konstytucja tak stanowi. Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy, ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać. Może ono polegać na traktowaniu norm i zasad Konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Nie ma przeszkód, aby sądy wykorzystywały Konstytucję w taki sposób, ale wymaga to zwrócenia uwagi na dwie dalsze kwestie. Po pierwsze, możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. TK uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie

<sup>30</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2006 r., sygn. akt i KZP 20/06, OSNKW nr 10/2006, poz. 89.

<sup>31</sup> Zob. stanowisko Prokuratora Generalnego prezentowane przed TK w sprawie o sygn. akt P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

<sup>32</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

tych wzorców. Na tle art. 193 Konstytucji każdy sąd może oczywiście rozważać kwestię zgodności unormowania ustawowego z postanowieniami konstytucyjnymi (lub prawnomiędzynarodowymi) i - w razie pojawienia się wątpliwości - kierować odpowiednie pytania prawne do TK. Dopóki jednak sąd nie zdecyduje się na skorzystanie z tej drogi dla wyeliminowania normy ustawowej, nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania. Nie pozwala na to art. 178 ust. 1 Konstytucji, mówiący o podległości sędziego zarówno Konstytucji, jak i ustawom zwykłym. Innymi słowy, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji może dla sędziego przybrać postać albo konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych albo podejmowania próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z Konstytucją w drodze pytania prawnego skierowanego do TK. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie Konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy<sup>33</sup>. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego TK. Należy także dodać, że w dotychczasowym orzecznictwie<sup>34</sup> TK, orzekając o konstytucyjności kumulowania sankcji administracyjnych i odpowiedzialności karnej czy za wykroczenia, nie dostrzegł możliwości wyłożenia przepisów prowadzących do tego typu zbiegu w zgodzie z Konstytucją. Również rozstrzygnięcie problemu takiego zbiegu, przed którymi stają sądy przekracza – zdaniem Trybunału – granice wykładni sądowej i rodzi konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia przez TK<sup>35</sup>.

Sąd powszechny nie może tym bardziej powołać się na zasadę *ne bis in idem* sformułowaną w aktach prawa międzynarodowego, ponieważ akty te, podobnie jak regulacje na poziomie ustawodawstwa zwykłego, odwołują się do spraw *stricto* karnych. Wprawdzie, czy to

<sup>33</sup> Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98 OTK ZU nr 2/2000, poz. 67; zob. także wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. 8/00 OTK ZU 6/2000, poz. 189; wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01 OTK ZU nr 8/2001, poz. 255; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 OTK ZU nr 8/2001, poz. 256; wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 r., i PRN 53/94 OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179; wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, (w:) *Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000 r.*, *Studia i Materiały*, tom XI, Warszawa 2000, s. 41-56; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5; S. Rudnicki, *Glosa do wyroku SN z 7 kwietnia 1998 r.*, i *PKN 90/98*, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 11.

<sup>34</sup> Por. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98 OTK ZU 1998, z.3, poz. 30; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06; wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 OTK ZU 9/A/2010, poz. 104.

ETPC, czy też Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dale: ETS) przyjmują szerokie rozumienia spraw objętych tym zakazem<sup>36</sup>, ale sąd powszechny bez wystosowania pytania prejudycjalnego nie może samodzielnie określić, że sankcja za naruszenie danego prawa, która na pierwszy rzut oka ma charakter administracyjny, jest w gruncie rzeczy regulacją nakładającą sankcję karną czy też sankcję za wykroczenia.

Jedynym przypadkiem, w którym sąd powszechny mógłby orzec, że sankcja zakwalifikowana przez ustawodawcę do odpowiedzialności administracyjnej stanowi w istocie sankcję karną czy sankcję za wykroczenie i zastosować zasadę *ne bis in idem* bez występowania

<sup>36</sup> Por. orzeczenia *Bendenoun v. Francja* z 24 lutego 1994 r., A. 284, par. 47; zob. również: *Weber v. Szwajcaria* z 22 maja 1990 r., A. 177, par. 33; *A.P., M.P. i T.P. v. Szwajcaria* z 29 sierpnia 1997, 1997-V, par. 39-43; *J.J. v. Holandia* z 27 marca 1998, RJD 1998-II, par. 37. Trybunał orzekł, że sankcję fiskalną należy kwalifikować jako karną, ponieważ „prawo będące jej podstawą dotyczy wszystkich obywateli jako podatników, a nie określonej grupy mającej specjalny status”; Por. orzeczenia *Schmautzer v. Austria* z 23 października 1995 r., A. 328-A. par. 26-28- prowadził samochód nie mając zapiętych pasów bezpieczeństwa; tak samo Trybunał rozstrzygnął problem zastosowania art. 6 w sprawach: *Helmuta Umlaut* - odmowa dmuchania w balonik-A. 328-B; *Johanna Pramstallera* - odmowa zbudowania ściany zgodnie z zezwoleniem budowlanym-A. 329-B; *Petera Palaoro* - przekroczenie dopuszczalnej prędkości jazdy samochodem-A. 329-B; *Haralda Pfarreiera* - odmowa dmuchania w balonik-A. 329-C; *Josefa Gradingera* - prowadzenie samochodu mając 0,8 promila alkoholu we krwi-A. 328-C; *Mauer nr 1 i 2 v. Austria* z 18 lutego 1997, RJD 1997-I-dot. Przejazdu na czerwonym świetle. We wszystkich tych orzeczeniach ETPC uznał, iż mimo, że czyny, o które chodzi należą do sfery administracyjnej, mają jednak charakter karny. Ma to odbicie również w terminologii. Prawo austriackie mówi o wykroczeniach administracyjnych i procedurze karno-administracyjnej. Ponadto, orzeczono grzywnę z zamianą na areszt w razie odmowy zapłaty. z tego wynika, że czyny karalne, o których popełnienie oskarżono ww. osoby, należało zakwalifikować jako „karne”, a więc wymagające procedury spełniającej wymagania art. 6 Konwencji (M. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa...*, s. 173). Wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i inni* przeciwko Holandii, skarga nr 5100/71 Trybunał, po zwróceniu uwagi na „autonomiczny charakter pojęcia „oskarżenia w sprawie karnej zapisanego w art. 6, przyjął następujące zasady (które potwierdził w orzeczeniu *Öztürk v. Niemcy* z 21 lutego 1984 r., A. 73, par. 48-50 oraz orzeczeniu *Cambell i Fell v. Wielka Brytania* z 28 czerwca 1984 r., A. 80, par. 68): a) konwencja nie zakazuje państwom-stronom tworzenia lub utrzymywania różnicowania między prawem karnym i dyscyplinarnym oraz ustalania granic podziału między nimi. Nie wynika jednak z tego, iż klasyfikacja ta jest rozstrzygająca dla celów Konwencji. b) Gdyby państwa mogły, korzystając z posiadanej swobody, przez zakwalifikowanie czynu jako dyscyplinarny a nie karny, wyłączyć działanie fundamentalnych gwarancji art. 6 i 7, stosowanie tych przepisów stałoby się uzależnione od ich suwerennej woli. Swoboda idąca tak daleko mogłaby prowadzić do rezultatów sprzecznych z przedmiotem i celem Konwencji podobnie: wyrok ETPC z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz* przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82; wyrok ETPC z 22 maja 1990 r. w sprawie *Weber* przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11034/84; Wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell* przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77; Wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie *Kadubec* przeciwko Słowacji, w którym Trybunał stwierdził, że pomimo, że wykroczenie, za które ukarano Kadubeca nie było uważane na Słowacji za „karne” to wskazówki wynikające z prawa krajowego mają jednak ograniczone znaczenie. Do zastosowania art. 6, w związku z „oskarżeniem w sprawie karnej” wystarczy, że czyn ma charakter karny z punktu widzenia Konwencji lub stwarza zagrożenie sankcji, która ze względu na swoją naturę i surowość należy w ogólności do sfery karnej. Przepis, na podstawie którego ukarano Kadubeca jest skierowany do wszystkich obywateli, a nie tylko określonej grupy posiadającej specjalny status. Celem wymierzonej grzywny jako kara było odstraszenie do ponownego złamania prawa. Miała na celu ukaranie, które jest zwykle wyróżnikiem sankcji karnych. Wystarczyło to do uznania, że czyn wchodzący w tej sprawie w grę, ze względu na charakter naruszonego przepisu oraz cele kary był karny w rozumieniu art. 6 Konwencji; skarga nr 27061/95; zob. również *Lauko v. Słowacja* z 2 września 1998, RJD 1998-VI, par. 56-59.

z pytaniem prejudycjalnym do ETS byłaby sytuacja, w której sankcja administracyjna będąca przedmiotem zainteresowania sądu powszechnego została wcześniej uznana przez orzecznictwo ETS za sankcję w swej istocie karną czy mającą charakter sankcji wymierzanej za wykroczenia. Zgodnie bowiem z koncepcją *acta claire* oraz *acta eclaire* sądy krajowe mają obowiązek orzekać na podstawie wcześniejszych orzeczeń wstępnych. Obowiązek ten został wyraźnie sformułowany przez ETS w sprawie *Da Costa en Schaake NV*<sup>37</sup>. Zasada *acta claire* została rozszerzona na wszystkie wcześniejsze orzeczenia ETS, a nie tylko sprawy będące przedmiotem orzeczeń wstępnych, decyzją w sprawie *Cilifit oraz inne i Lanificio di Galardo SpA przeciwko Minister della sanita*<sup>38</sup>. Zastosowanie tej zasady zapewnia utrzymanie jednolitości porządku prawnego poprzez współpracę ETS z sądami krajowymi, co daje rezultat, który można określić jako „powszechnie obowiązująca wykładnia prawa europejskiego”<sup>39</sup>.

Powyższe rozważania pokazują, że obecne uregulowania dotyczące rozwiązywania zbiegu sankcji administracyjnych z sankcjami karnymi i sankcjami wymierzonymi za wykroczenia są w wysokim stopniu niewystarczające. Owszem, umożliwiają ich rozstrzygnięcie, ale w dosyć skomplikowanej procedurze pytań prawnych kierowanych do TK czy też ETS. Sądy powszechne, jak i organy administracji publicznej, nie mogą jednak wprost zastosować reguły *ne bis in idem* w stosunku do rozwiązywania tego typu zbiegów ze względu na obowiązek stosowania zarówno przepisów Konstytucji (jeśli są one dostatecznie precyzyjne) oraz przepisów ustaw, o czym w stosunku do sądów powszechnych mówi art. 178 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Postulaty *de lege ferenda*.

Obecne regulacje polskiego prawa są niedostateczne. Nie spełniają w pełni zarówno standardów konstytucyjnych w kontekście wyinterpretowanej przez TK z zasady demokratycznego państwa prawa zakazu *ne bis in idem* określonego w art. 2 Konstytucji, a także standardów orzecznictwa międzynarodowego dotyczącego zasady *ne bis in idem* obejmującego zakresem zastosowania tej zasady nie tylko postępowanie karne, ale także niektóre inne

<sup>37</sup> <http://eur-lex.europa.eu> z dnia 18.10. 2011 r.

<sup>38</sup> <http://eur-lex.europa.eu> z dnia 18.10. 2011 r.

<sup>39</sup> J. Skrzydło, *Doktryna acte eclaire w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie”, tom II, pod red. M. Seweryńskiego, Łódź 1997, s. 151 i n.; M. Stepień, *Precedens w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2724 Przegląd Prawa i Administracji LXV”, Wrocław 2005, s.253.

postępowania o charakterze represyjnym, w tym tych dotyczących wymierzania deliktów administracyjnych. Nie budzi także wątpliwości, iż z punktu widzenia zasadności aksjologicznej, czy też szeroko rozumianej polityki w stosowaniu represji, stan podwójnego karania, w szczególności w sytuacji tego samego charakteru, celu i formy środków wymierzanych w dwóch odrębnych postępowaniach, często różniących się jedynie formalną przynależnością do różnych reżimów odpowiedzialności prawnej, nie znajduje uzasadnienia, a raczej przybiera postać zbytnej ingerencji ustawodawcy w sferę wolności obywatelskich, naruszenia zasady proporcjonalności czy też nawet błędu, niedopatrzenia legislacyjnego.

Powyższy stan pokazuje, iż brakuje rozwiązań rozstrzygających zbieg sankcji administracyjnych z karnymi i wymierzanych za wykroczenia na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Dotychczas nie zaproponowano w literaturze regulacji, które mogłyby być wprowadzone w celu jego rozwiązywania, poza wskazaniem na regulację znajdującą się w ustawie o transporcie drogowym<sup>40</sup>.

Uważam, iż słusznie byłoby rozważyć koncepcję obecnie występującą w ustawie o transporcie drogowym, którą można by było transponować do innych ustaw o charakterze administracyjnym regulujących m.in. wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz instytucje już istniejące w prawie penalnym, czyli kumulatywny, eliminacyjny i idealny zbieg przepisów.

Wszystkie koncepcje wysławiają ustawowe dyrektywy interpretacyjne służące do rozwiązywania w procesie wykładni norm z przepisów prawa przypadków tzw. rzeczywistego zbiegu przepisów, a więc sytuacji, w których stosując wszystkie znane i przyjmowane w prawodawstwie reguły kolizyjne, nie da się zapobiec przeniesieniu zbiegu z płaszczyzny przepisów na płaszczyznę norm. Zbieg ten - w odróżnieniu od zbiegu pozornego - zachodzi wówczas, gdy ten sam czyn realizuje znamiona kilku typów czynów zabronionych określonych w różnych przepisach, a konkurencji tych przepisów do prawnej oceny popełnionego przez sprawcę czynu nie można skutecznie rozwiązać za pomocą zasady specjalności, subsydiarności czy konsumpcji. Zbieg przepisów tego rodzaju nie może być zatem skutecznie rozwiązany za pomocą przyjętych w prawoznawstwie reguł kolizyjnych i prowadzi w prostej linii do zbiegu norm sankcjonujących<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 192.

<sup>41</sup> P. Kardas, G. Łabuda, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy w prawie karnym skarbowym (cz. 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2001 nr 9, s. 83.

Pierwsza z rozważanych koncepcji posługuje się dosyć prostą regułą, mianowicie wskazuje, który z reżimów prawnych należy zastosować w razie zbiegu. Jej wyrazem jest art. 92 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, który stanowi: „Jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów (...) wyczerpuje jednocześnie wykroczenia, stosuje się wyłącznie przepisy niniejszej ustawy”. W tym przypadku zbieg administracyjnej kary pieniężnej z wykroczeniem zostanie rozwiązany w ten sposób, że sprawcy zostanie wymierzona wyłącznie administracyjna kara pieniężna, a wykroczenie dokonane równocześnie, zostanie pominięte. Bez wątplenia ta właśnie prostota stanowi znaczący atut tej regulacji. Istotną wadą jednak tego rozwiązania jest nie pełne uwzględnienie prawnej zawartości czynu. Wykroczenie popełnione przez sprawcę nie zostanie w żadnym stopniu uwzględnione w prawnej kwalifikacji czynu.

W teorii prawa karnego wskazuje się na trzy rodzaje dyrektyw interpretacyjnych zamieszczanych w ustawach karnych w celu rozstrzygnięcia tzw. rzeczywistego zbiegu przepisów ustawy, wysławiających trzy modele rozwiązywania sytuacji zbiegu. Są to: konstrukcja eliminacyjnego zbiegu przepisów, konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw oraz konstrukcja kumulatywnego zbiegu przepisów<sup>42</sup>.

Koncepcja eliminacyjnego zbiegu przepisów, którą można by było przenieść na grunt omawianego zbiegu, jest obecnie uregulowana w art. 9 k.w. i służy do rozwiązywania zbiegu wykroczeń. Regulacja ta polega na tym, iż z kwalifikacji prawnej i podstawy ukarania eliminuje się przepisy inne niż najsurowszy z przepisów. To rozwiązanie Kodeksu wykroczeń także jest proste w zastosowaniu, ale kwalifikacja czynu nie odzwierciedla w pełni prawnego zachowania sprawcy. Sam opis wykroczenia, jako czyn zarzucany i przypisany, powinien bowiem obejmować znamiona wszystkich wykroczeń, które zachowaniem swym wypełnił sprawca. Podobnie w rozpatrywanym zbiegu przyjęcie konstrukcji eliminacyjnego zbiegu przepisów ustawy nie ukazywałoby pełni zawartości prawnej czynu, rodząc także problemy ze stwierdzeniem powrotu do podobnego przestępstwa, jeżeli podobieństwo to wyrażone jest w znamionach typu czynu zabronionego, który nie został uwzględniony w kwalifikacji prawnej czynu<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Zob. szerzej P. Kardas, J. Majewski, *Kilka uwag o kwestii tzw. rzeczywistego zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym i sposobach jej rozstrzygnięcia*, (w:) *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora K. Buchały*, Kraków 1994, s. 18 i n.; W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960, s. 2 i n.

<sup>43</sup> W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960, s. 54.

Koncepcja idealnego zbiegu czynów karalnych<sup>44</sup> ustawy znajduje swój wyraz w art. 10 k.w., w sytuacji wyczerpywania przez ten sam czyn znamion wykroczenia i przestępstwa, oraz w art. 8 k.k.s. w sytuacji wyczerpywania przez ten sam czyn znamion wykroczenia lub przestępstwa skarbowego określonego w k.k.s. oraz znamion przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innych ustaw. W tych przypadkach podstawą kwalifikacji jest każdy ze zbiegających się przepisów i tym samym odrzucona zostaje zasada, iż dla wielości przestępstw lub wykroczeń konieczna jest wielość czynów<sup>45</sup>. W konsekwencji sprawcy zostaje przypisanych tyle przestępstw lub wykroczeń, ile da się wyodrębnić kwalifikacji prawnych na podstawie zbiegających się przepisów. Zarazem jednak konsekwencje wynikające z przypisania sprawcy wielu przestępstw lub wykroczeń w postaci podwójnej karalności zostają prawie całkowicie usunięte poprzez regulację zawartą w art. 10 k.w., który stanowi, że „jeżeli orzeczono za przestępstwo i wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny”, art. 8 § 2 k.k.s., który stanowi, że: „wykonaniu podlega tylko najsurowsza z kar, co nie stoi na przeszkodzie wykonaniu środków karnych lub innych środków orzeczonych na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów” oraz art. 8 § 3 k.k.s., który wyraża zasadę, zgodnie z którą „jeżeli obok kary najsurowszej, która podlega wykonaniu, orzeczono także karę grzywny, również ta kara podlega łącznemu wykonaniu; w razie orzeczenia obok kary najsurowszej kilku kar grzywny, łącznemu wykonaniu podlega tylko najsurowsza kara grzywny”. Innymi słowy, wykonanie orzeczonych za zbiegające się idealnie przestępstwa lub wykroczenia kar oparto na zasadzie absorpcji, z wyjątkiem sytuacji, gdy na gruncie k.k.s. obok kary najsurowszej wymierzona została grzywna, gdyż wówczas także i ta kara podlega wykonaniu.

Do niewątpliwych zalet tej konstrukcji zaliczyć można fakt, iż oddaje ona w pełni kryminalną zawartość czynu sprawcy, z drugiej jednak strony kumulację odpowiedzialności za wykroczenie i przestępstwo w sytuacji idealnego zbiegu wykroczenia i przestępstwa uważa się za naruszającą zasadę *ne bis in idem*<sup>46</sup> oraz za stanowiącą odstępstwo od niej<sup>47</sup>. Idealny zbieg

<sup>44</sup> Zob. Z. Siwik, *Systematyczny komentarz do ustawy karnej skarbowej. Część ogólna*, Wrocław 1993, s. 110.

<sup>45</sup> Jak podkreśla T. Grzegorzczak, że art. 8 k.k.s. przewiduje wyjątek od reguły wyrażonej w art. 6 § 1 k.k.s. i stwarza podstawy do uznania tego samego czynu za więcej niż jedno przestępstwo lub wykroczenie skarbowe (*Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 10).

<sup>46</sup> Zob. S. Waltoś, *Konsekwencje prawne zbiegu przestępstwa i wykroczenia w czynnie społecznie niebezpiecznym*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 11, s. 702. Krytycznie ocenił również przyjęte rozwiązanie W. Wolter na marginesie swoich rozważań dotyczących stopniowania społecznej szkodliwości czynu (w:) W. Wolter, *O stopniowaniu społecznego niebezpieczeństwa czynu karalnego*, Krakowskie Studia Prawnicze, Rok III, 1970, s. 116-117.



czynów karalnych stanowi także wyraz teorii wielości (przestępstw) przyjmując możliwość popełnienia jednym czynem kilku przestępstw oraz wyjątek od teorii jedności (przestępstw) przyjmującej możliwość popełnienia jednym czynem tylko jednego przestępstwa<sup>48</sup>.

Ostatnią konstrukcją zapożyczoną z prawa karnego, którą warto rozważyć także w kontekście zbiegu sankcji administracyjnej z sankcją karną i sankcją wymierzaną za wykroczenia jest konstrukcja kumulatywnego zbiegu przepisów ustawy. Autorem tej koncepcji był Władysław Wolter, który sformułował ją w opracowaniu zatytułowanym „*Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*” w roku 1960. Istotą tej koncepcji jest przyjęcie, że w przypadku zbiegu przepisów ustawy sprawca nie popełnia ani dwóch (czy więcej) przestępstw, ale popełnia szczególne przestępstwo odpowiadające wspólnemu polu krzyżujących się norm. Na to wspólne pole składają się znamiona niejednego przestępstwa, ale mimo wszystko nie może stanowić to podstawy do przyjęcia wielości przestępstw, są to bowiem znamiona jednego czynu, poprzez który one się urzeczywistniają. Wielokrotność ocen może wynikać jedynie z tego, że patrzymy na sytuację poprzez pryzmat dwóch czy więcej norm. Jednak z chwilą, gdy spojrzymy na to zagadnienie jako na wspólne pole, to ocena staje się nie wielokrotna, ale wspólna, czyli nie jedno przestępstwo z wielością ocen, ale jedno przestępstwo z jedną wspólną oceną, wynikającą z krzyżowania się norm<sup>49</sup>.

Konstrukcja ta znajduje swój wyraz w art. 11 § 2 k.k., który ma następujące brzmienie: „Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach ustawy karnej, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów” oraz art. 7 § 1 k.k.s., zgodnie z którym w wypadku, gdy ten sam czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach kodeksu, sąd skazuje tylko za jedno przestępstwo skarbowe albo tylko za jedno wykroczenie skarbowe na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów.

Na etapie wykonania kary konsekwencje wynikające z zastosowania kumulatywnej kwalifikacji oraz konsekwencje wynikające z przyjęcia konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych są prawie takie same. W przypadku kumulatywnej kwalifikacji sąd wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą, pomijając kary przewidziane w pozostałych zbiegających się przepisach. Natomiast w przypadku idealnego zbiegu czynów

<sup>47</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2001 r., sygn. III KKN 504/98, w którym SN stwierdził: „Jedynym z tradycyjnych wyjątków od zasady nieprowadzenia postępowania o to samo (*ne bis in idem*) jest odstępstwo w postaci idealnego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem (art. 10 § 1 k.w.)”.

<sup>48</sup> W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy...*, s. 2.

<sup>49</sup> W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy...*, s. 49.

karalnych sąd wymierza kary na podstawie wszystkich przepisów określających znamiona popełnionych przez sprawcę tym samym czynem przestępstw lub wykroczeń, jednak wykonaniu podlega jedynie najsurowsza z wymierzonych kar (czyli nie koniecznie na podstawie przepisu przewidującego najsurowszą karę). Mimo, że w przypadku kumulatywnej kwalifikacji wymierza się jedną karę, a w przypadku idealnego zbiegu czynów karalnych wymierza się odrębne kary za każdy przypisany czyn, to realna dolegliwość dotykająca sprawcę na etapie wykonania kary jest taka sama, ponieważ wykonuje się tylko jedną karę<sup>50</sup>

O charakterze zbiegu przepisów, określających typy czynów zabronionych, nie decydują tylko stosunki logiczne, ale przede wszystkim stosunki merytoryczne przesadzające potrzeby natury polityczno-kryminalnej. Kwalifikacja prawna czynu powinna oddawać jego zawartość kryminalną, charakteryzować jego bezprawie uwzględniane w charakterystyce typów czynów zabronionych, których znamiona ten czyn realizuje. Słusznie twierdzi A. Wąsek<sup>51</sup>, że konstrukcja zbiegu kumulatywnego "wprost nakazuje wydobycie i ujawnienie w kwalifikacji przestępstwa faktu, że czyn ten stanowi zamach na dwa lub więcej dóbr prawnych (...)"<sup>52</sup>. W przypadku kumulatywnego zbiegu przepisów nie dochodzi także do zwielokrotniania ocen prawnych na bazie tego samego czynu, jak w przypadku idealnego zbiegu czynów karalnych.

Z tych względów konstrukcja kumulatywnego zbiegu przepisów wydaje się być najbardziej poprawna.

Uważam, że konstrukcję tę można by było transponować do działu zatytułowanego: „Przepisy ogólne” kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), która rozstrzygałaby zbieg na poziomie ustawowym administracyjnych kar pieniężnych z sankcjami karnymi oraz tymi wymierzonymi za wykroczenia. Konstrukcja ta powinna być wzorowana na art. 11 k.k. i brzmieć: § 1 Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego, zagrożonego administracyjną karą pieniężną, oraz przestępstwa sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów; § 2 Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego, zagrożonego administracyjną karą pieniężną oraz wykroczenia sąd skazuje za jedno wykroczenie na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów; w wypadku określonym w § 1 i 2 sąd wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą, a jeżeli

<sup>50</sup> P. Kardas, G. Łabuda, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy w prawie karnym skarbowym (cz. 1)*..., s. 87.

<sup>51</sup> A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz, cz. I*, Gdańsk 2000, s. 154.

<sup>52</sup> *Komentarz do art. 11 kodeksu karnego*, (w:) G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szweczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Zakamycze, 2004, wyd. II.

zbiegające się przepisy przewidują zagrożenia takie same - na podstawie przepisu, którego znamiona najpełniej charakteryzują czyn sprawcy. Nie stoi to na przeszkodzie orzeczeniu także innych środków przewidzianych w ustawach na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów.

Zbieg ten powinien być rozwiązywany przez sąd powszechny, ze względu chociażby na zagwarantowanie zasady domniemania niewinności, która w postępowaniu przed organem administracji publicznej nie byłaby zapewniona, co wiązałoby się z wypracowaniem odpowiedniej procedury, w której organ administracji publicznej mający do czynienia ze zbiegiem omawianych sankcji przekazywałby sprawę do rozpoznania sądowi powszechnemu. Organ administracji publicznej nie wszczynałby postępowania, a wszczęte umarzał, jeśli o ten sam czyn wszczęte zostało postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o wykroczenia.

Z bardziej skomplikowaną sytuacją mielibyśmy do czynienia gdyby w razie naruszenia tej procedury, kompetencji, w wyniku pomyłki lub wcześniejszego rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej kara została już wymierzona przez organ administracji publicznej.

Wydaje się, że ze względu na ekonomikę procesową sąd powszechny powinien móc rozpoznać sprawę nawet wtedy, gdy zostanie stwierdzone w toku postępowania, że dany czyn stanowi jedynie delikt administracyjny, a nie przestępstwo czy wykroczenie.

W sytuacji natomiast wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej przez organ administracji publicznej, który w danym czynie nie dopatrył się niczego więcej poza deliktem administracyjnym, wyda decyzję orzekającą administracyjną karę pieniężną, powinno dojść do ponownego rozpoznania sprawy przez sąd. Jednakże w tej sytuacji, sąd mógłby umorzyć postępowanie z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu. Natomiast w razie niemożności umorzenia postępowania z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu powinna istnieć możliwość zawieszenia wykonania kary wymierzonej przez organ administracji publicznej do czasu rozpoznania sprawy przez sąd powszechny, a gdy kara została już wykonana - zaliczenia jej na poczet orzeczonej kary w wyroku sądowym<sup>53</sup>.

Oprócz tych rozwiązań, w k.p.a. powinien znaleźć się dział poświęcony administracyjnym karom pieniężnym regulujący zasady postępowania w sprawach ich wymierzania

<sup>53</sup> Por. rozważania H. Popławskiego, *Karalność czynu przestępnego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną*, „Palestra” 1965, s. 43-44.

i „implementujący” przede wszystkim zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>54</sup>. Zamieszczenie w kodeksie postanowień wyraźnie definiujących gwarancje procesowe strony w sprawach, w których przepisy prawa materialnego przewidują nakładanie kar w drodze decyzji administracyjnych, pozwalałoby lepiej chronić jej interesy<sup>55</sup>.

Postulowałbym także wprowadzenie do art. 5 § 2 k.p.a., czyli tzw. słowniczka, definicję administracyjnych kar pieniężnych, wzorowaną na definicji prawa administracyjno-karnego stworzonej przez D. Szumiło-Kulczycką, o następującej treści: ilekroć w ustawach mowa jest o administracyjnych karach pieniężnych należy przez to rozumieć odpowiedzialność z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego obwarowane sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sanacyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem.

Oczywiście konstrukcja ta wymagałaby doprecyzowania, a niniejsze propozycje mają przede wszystkim na celu rozpoczęcie dyskusji na temat sposobu rozwiązania tego rodzaju zbiegu, którego potrzebę rozstrzygnięcia widzi zarówno TK, międzynarodowe Trybunały oraz doktryna. Pytanie nie dotyczy czy, tylko jak rozwiązać ten zbieg. Wydaje się, że konstrukcja kumulatywnego zbiegu przepisów, która moim zdaniem jest najpoprawniejsza dogmatycznie, ponieważ oddaje w pełni prawną zawartość czynu oraz nie prowadzi do zwielokrotniania ocen prawnych na bazie jednego czynu, odpowiednio transponowana należycie wypełniłaby występującą obecnie na poziomie ustawodawstwa zwykłego lukę w zakresie zbiegu będącego przedmiotem niniejszego artykułu.

<sup>54</sup> Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91) przyjęta 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.

<sup>55</sup> Z. Kmieciak, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, „Głosa” 1997, nr 11, s. 6.