

50/A/2017

WYROK

z dnia 20 czerwca 2017 r.

Sygn. akt P 124/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Julia Przyłębska

Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 czerwca 2017 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Głubczycach:

czy 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 oraz kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),

o r z e k a:

Art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.) oraz art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, 1935 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 708) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego opisane w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 czerwca 2017 r. w Dz. U. poz. 1214.

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Głubczycach – II Wydział Karny (dalej: sąd pytający), w postanowieniu z 21 sierpnia 2015 r. (sygn. akt II K 61/15) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.; dalej: u.t.d.), jest zgodny 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 EKPC) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z toczącym się przed sądem pytającym postępowaniem karnym przeciwko przedsiębiorcy – osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie usług transportowych oraz osobie zatrudnionej przez przedsiębiorcę w charakterze kierowcy, oskarżonym o popełnienie przestępstwa określonego, odpowiednio, w art. 271 § 1 i art. 273 k.k.

W zaświadczeniu o działalności (które jest dokumentem dotyczącym czasu pracy kierowcy) przedsiębiorca poświadczył, że jego pracownik zatrudniony jako kierowca miał przebywać na urlopie wypoczynkowym od 27 września do 14 października 2013 r. Tymczasem w trakcie kontroli drogowej, jaka miała miejsce 14 października 2013 r., ustalono, że kierowca wykonywał międzynarodowy zarobkowy przewóz drogowy na rzecz przedsiębiorcy, chociaż z dokumentu wynikało, iż w tym dniu powinien był przebywać na urlopie wypoczynkowym. Jak ustalił organ kontrolujący, przewoźnik świadomie umieścił w świadectwie działalności dane niezgodne ze stanem faktycznym, mając pełną wiedzę o tym, że w tym czasie kierowca prowadził kontrolowany pojazd. Kierowca zaś świadomie użył uprzednio przygotowanego dokumentu.

W związku ze stwierdzeniem faktu poświadczenia nieprawdy w zaświadczeniu o działalności wszczęte zostało postępowanie administracyjne, które zakończyło się decyzją Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 16 grudnia 2013 r. o nałożeniu kary pieniężnej w kwocie 8000 zł. Podstawę prawną decyzji stanowiły art. 92a ust. 1, 6 i 7 u.t.d. oraz lp. 3.9 załącznika nr 3 do tej ustawy. Decyzja uprawomocniła się. Jednocześnie Prokuratura Rejonowa w Głubczycach wszczęła postępowanie o popełnienia przez przedsiębiorcę przestępstwa określonego w art. 271 § 1 k.k. oraz przez kierowcę przestępstwa określonego w art. 273 k.k. Postępowanie zakończyło się skierowaniem aktu oskarżenia do Sądu Rejonowego w Głubczycach.

1.2. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego wynikają stąd, że opisane w art. 271 § 1 k.k. zachowanie, polegające na poświadczeniu nieprawdy w dokumencie (którym jest także zaświadczenie o działalności) przez osobę uprawnioną do jego wystawienia, stanowi równocześnie naruszenie warunków przewozu drogowego, o czym mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d. W konsekwencji ten sam czyn pociąga za sobą jednocześnie odpowiedzialność za przestępstwo i sankcję administracyjno-karną, określaną jako „kara pieniężna”. W ocenie sądu pytającego, stan prawny zakładający kumulację odpowiedzialności administracyjno-karnej i karnej jest wyrazem nadmiernego rygoryzmu prawnego, przez co narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Prowadzi również do naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC, który zakazuje ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które oskarżony był już skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Jak podkreślił sąd pytający, powołane postanowienie Protokołu nr 7 do EKPC dotyczy zachowań, które w systemie prawa danego kraju nie muszą być uznane za przestępstwo. Kumulatywne stosowanie kar za przestępstwo i sankcji mających postać kary pieniężnej narusza – zdaniem sądu pytającego – także art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Sąd pytający przyjął przy tym, że „kara pieniężna” przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. jest sankcją, która mimo cech administracyjnoprawnych ma realizować cel *stricte* penalny. Jej administracyjno-karny charakter sprawia zaś, że równoległe zastosowanie art. 271 § 1 k.k. prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*, zakazującej podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu. Godzi w nakaz proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Sąd zauważył jednocześnie, że w prawie karnym nie istnieje norma, która wskazywałaby, w jaki sposób należy egzekwować odpowiedzialność sprawcy czynu w razie zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo opisane w art. 271 § 1 k.k. oraz odpowiedzialności administracyjnoprawnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d.

1.3. Uzasadniając konieczność przedstawienia pytania prawnego, sąd pytający wskazał, że rozstrzygnięcie przez Trybunał wątpliwości dotyczących konstytucyjności art. 271 § 1 k.k. (w zakwestionowanym zakresie) warunkuje dopuszczalność pociągnięcia oskarżonego przedsiębiorcy do odpowiedzialności karnej.

2. W piśmie z 4 listopada 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o orzeczenie, że art. 271 § 1 k.k. oraz art. 92a ust. 1 w związku z art. 92a ust. 6 u.t.d. – w zakresie, w jakim dopuszczają jednoczesne stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn polegający na poświadczeniu nieprawdy w liście przewozowym i innych dokumentach odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 271 § 1 k.k. oraz kary pieniężnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 w związku z art. 92a ust. 6 u.t.d. – są niezgodne z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

2.1. Przed odniesieniem się do *meritum* sprawy, Prokurator Generalny wskazał, że – w jego ocenie – analiza zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem* wymaga uwzględnienia zarówno art. 271 § 1 k.k., jak i art. 92a ust. 1 u.t.d. (mimo że w *petitum* pytania prawnego sąd pytający wymienił jedynie pierwszy z przepisów). Zdaniem Prokuratora Generalnego, spełnione zostały przesłanki warunkujące dopuszczalność pytania prawnego. Jeśli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to z treści jego uzasadnienia można wyprowadzić wniosek, że po ewentualnym orzeczeniu o niezgodności sąd będzie musiał oskarżonego uniewinnić.

2.2. Rozważając trafność zarzutów podniesionych przez sąd pytający, Prokurator Generalny wskazał, że charakter karny art. 271 § 1 k.k. jest niewątpliwy. Wątpliwości nie budzi,

zdaniem Prokuratora Generalnego, też to, że określona w art. 92a ust. 1 w związku z art. 92a ust. 6 u.t.d. kara pieniężna ma charakter represyjny i pełni funkcję typową dla odpowiedzialności karnej. Kara ta nie realizuje bowiem ani celu restytucyjnego (typowego dla sankcji administracyjnej), ani celu kompensacyjnego (związanego z cywilnoprawnym charakterem), lecz „jest głównie odpłatą za popełniony czyn polegający na wystawieniu dokumentu poświadczającego nieprawdę. W danym przypadku nie służy ona zapewnieniu realizacji zadań wykonawczo-zarządzających administracji. Pełni, oczywiście, dodatkowo funkcję prewencyjną, ale – z drugiej strony – trudno sobie wyobrazić jakąkolwiek sankcję, które nie pełniłaby takiej funkcji” (s. 10 pisma).

Odnosząc się do problemu proporcjonalności reakcji państwa na nieprzestrzeganie prawa, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy przewidujące sankcje za naruszenie warunków przewozu drogowego powinny zapewnić rozsądny, wyważony kompromis między prewencją oraz proporcjonalnością karania, który uwzględniałby skalę naruszenia nakazów i zakazów wynikających z przepisów ustawy o transporcie drogowym. Choć instrumenty karania mogą być rozbite na dwie procedury (karną i administracyjną), to jednak – w ocenie Prokuratora Generalnego – „już samo rozproszenie procedur realizacji odpowiedzialności zwiększa represyjność, co nie pozostaje bez wpływu na ocenę całokształtu regulacji sankcjonujących poświadczenie nieprawdy w dokumentach” (s. 11 stanowiska).

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę na sstywny charakter kary pieniężnej za czyn polegający na umieszczeniu w liście przewozowym lub innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Jej wysokość (8000 zł) określa załącznik nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w lp. 3.9. Z kolei art. 271 § 1 k.k. przewiduje karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oba przepisy tworzą razem mechanizm prawny poddania osoby fizycznej odpowiedzialności penalnej, która narusza standardy art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC i art. 14 ust. 7 MPPOiP.

3. W piśmie z 18 listopada 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, który wniósł o orzeczenie przez Trybunał, że art. 92a ust. 1, 6 i 7 u.t.d. w związku z lp. 3.9 załącznika nr 3 do tej ustawy – w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności administracyjno-karnej i odpowiedzialności za przestępstwo opisane w art. 271 k.k. – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na konieczność doprecyzowania zakresu zaskarżenia, bo choć sąd pytający oznaczył jako przedmiot kontroli art. 271 § 1 k.k., to – zdaniem Rzecznika – norma ogólna wynika z art. 92a ust. 1 u.t.d. Ocenie zgodności z Konstytucją powinien podlegać zatem art. 92a ust. 1, 6 i 7 u.t.d. w związku z lp. 3.9 załącznika nr 3 do tej ustawy – w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności administracyjno-karnej i odpowiedzialności za przestępstwo opisane w art. 271 k.k.

3.2. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle okoliczności faktycznych i prawnych sprawy toczącej się przed sądem pytającym nie budzi wątpliwości to, że ta sama osoba fizyczna odpowiada za ten sam czyn polegający na poświadczeniu nieprawdziwych informacji w dokumencie. Ocena zakwestionowanej regulacji z perspektywy zasady *ne bis in idem* wymaga zatem ustalenia natury stosowanych łącznie sankcji. Art. 271 k.k. ma charakter penalny. Funkcję represyjną pełni również, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, kara pieniężna nakładana na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym. Podstawowym celem tej kary jest bowiem odpłata za popełniony czyn. Kara pieniężna nie realizuje –

typowej dla sankcji administracyjnych – funkcji restytucyjnej ani kompensacyjnej. Służy za to tym samym celom, którym służy sankcja przewidziana w art. 271 k.k. Oba środki mają charakter karny, co narusza zasadę *ne bis in idem*.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił ponadto uwagę na to, że – jak wskazuje wyrażenie art. 92a ust. 5 u.t.d. – w wypadku gdy czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, to wobec sprawcy będącego osobą fizyczną stosuje się jedynie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Brakuje tymczasem tożsameszego rozwiązania w wypadku popełnienia przestępstwa. Ryzyka naruszenia zasady *ne bis in idem* nie wyklucza również art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d., który może stanowić podstawy odmowy wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d. (a w odniesieniu do postępowań wszczętych – do ich umorzenia), jeżeli za to samo naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ. Opierając się w tym zakresie na orzecznictwie sądowym, Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął, że unormowanie to ogranicza się do sytuacji, w której podmiot mógłby ponosić podwójną odpowiedzialność administracyjną. Art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie dotyczy jednak problemu zbiegu odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności administracyjnej.

4. W piśmie z 11 marca 2016 r. stanowisko, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc przy tym o orzeczenie, że art. 271 § 1 k.k. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo oraz 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 EKPC oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

4.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, w okolicznościach sprawy toczącej się przed sądem pytającym nie może być wątpliwości co do tego, że występuje zbieg dwóch podstaw odpowiedzialności, które zaktualizowały się w odniesieniu do tej samej osoby oraz dotyczą tego samego czynu. Rozstrzygnięcie wątpliwości sądu zależy zatem od ustalenia istoty i charakteru prawnego odpowiedzialności przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d. oraz art. 271 § 1 k.k.

Bezsporne jest, że art. 271 § 1 k.k. wiąże się ze stosowaniem środka o charakterze karnym. W przepisie tym stypizowano przestępstwo (występek), którego popełnienie rodzi odpowiedzialność karną *sensu stricto* oraz naraża sprawcę na karę kryminalną, polegającą na pozbawieniu wolności od 3 miesięcy do lat 5. Marszałek Sejmu podkreślił, że „[o]dpowiedzialność 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*” (s. 10 pisma).

Jeśli zaś chodzi o naturę środka, o którym mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na fakt zamieszczenia tego przepisu w rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym. Rozdział 11 otwiera regulacja będąca podstawą egzekwowania odpowiedzialności za wykroczenia (art. 92 u.t.d.). Art. 93 ust. 1 u.t.d. przesądza z kolei o tym, że karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., nakłada w drodze decyzji administracyjnej organ właściwy ze względu na miejsce wykonywania kontroli. Decyzja jest zaskarżalna do sądu administracyjnego. Formalnie zatem chodzi o odpowiedzialność o charakterze administracyjnym. Również posłużenie się w art. 92a ust. 1 u.t.d. pojęciem „kara pieniężna”, a nie – właściwymi dla przestępstw i wykroczeń – pojęciami „grzywna” albo „kara grzywny”, wskazywać może na wolę ustawodawcy polegającą na tym, żeby odpowiedzialność ujęta w art. 92a ust. 1 u.t.d. miała charakter administracyjny, a nie karny. Niemniej, zdaniem Marszałka Sejmu, z perspektywy zasady *ne bis in idem* dla ustalenia rzeczywistej natury sankcji ważniejsze od formalnego zaszeregowania określonej instytucji przez ustawodawcę są natura tej sankcji

oraz stopień jej dolegliwości. Sankcja, formalnie zakwalifikowana jako administracyjna, również może być objęta zasadą *ne bis in idem*, jeśli ma w istocie charakter penalny.

4.2. Odnosząc się do kwestii funkcji oraz stopnia dolegliwości kary przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d., Marszałek Sejmu wskazał, że pod względem sposobu ujęcia przepis ten zbliża się do typowych przepisów ustaw karnych. Określa on podmiot czynu, stronę przedmiotową czynu i sankcję grożącą za jego popełnienie. W efekcie „[b]ez większego problemu można więc wyobrazić sobie nieznaczną modyfikację tej regulacji i ujęcie jej jako przepisu typizującego przestępstwo lub wykroczenie” (s. 15 pisma). Kara pieniężna przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. jest przy tym stosunkowo dolegliwa, co ma podstawowe znaczenie, jeśli uwzględni się założenie, że o uznaniu sprawy za sprawę karną oraz objęciu jej zakresem zastosowania zasady *ne bis in idem* przesądzać ma stopień surowości grożącej kary. Wysokość kary pieniężnej, jaką przewidują przepisy ustawy o transporcie drogowym, waha się od 50 zł do 10 000 zł za każde naruszenie nakazów lub zakazów, natomiast w wypadku stwierdzenia podczas kontroli kilku naruszeń – kara ta sięgnąć może 40 000 zł. Tymczasem wymiar kary grzywny, jaka orzekana jest na podstawie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.), wynosi od 20 zł do 5000 zł. W tych okolicznościach, w art. 92a ust. 1 u.t.d. dostrzec można, zdaniem Marszałka Sejmu, „element niebagatelnej represji” (s. 16 pisma). Co prawda, wobec uchwalenia i wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454, ze zm.), „[r]epresja ta, poprzez uelastycznienie sumy kar pieniężnych, została znacznie ograniczona, jednakże nie sposób twierdzić, że ulegała 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” (tamże).

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału i sądów administracyjnych, Marszałek Sejmu stwierdził, że podziela pogląd o tym, że kary pieniężne, o których mowa w ustawie o transporcie drogowym, pełnią funkcję represyjną, nawet jeśli nie stanowi ona ich funkcji zasadniczej. Kary te mają charakter „prewencyjno-penalny”, bo ich cel polega na, po pierwsze, wymuszeniu na przewoźnikach poszanowania przepisów o wykonywaniu przewozu drogowego przez wzbudzenie w nich obawy przed sankcjami, oraz, po drugie, karaniu za naruszenie tych przepisów. Marszałek Sejmu wskazał, że kara przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. pełni też funkcję prewencyjną, niemniej funkcję taką realizują również środki z zakresu prawa karnego *sensu stricto*. W żadnym natomiast razie nie można karom pieniężnym z ustawy o transporcie drogowym przypisać charakteru fiskalnego, gdyż nie mają na celu zapewnienia państwu przychodu.

4.3. Jeśli chodzi zaś o naturę czynu objętego sankcją prawną, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że „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” (s. 18 pisma). Odnosząc to do rozpatrywanej sprawy, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że choć stosowanie kar pieniężnych określonych w art. 92a ust. 1 u.t.d. opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, niemniej ustawodawca uczynił odstępstwa od tej zasady, przyjmując rozwiązania idące w kierunku subiektywizacji odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście na treść art. 92b ust. 1 oraz art. 92c ust. 1 u.t.d., określających przesłanki wyłączenia odpowiedzialności z tytułu kar pieniężnych, a także na uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej ustawę o transporcie drogowym z 2011 r., w którym wprost wskazano cel tych przepisów, które miały ograniczyć za-

kres zasady winy obiektywnej, uzależniając odpowiedzialność podmiotów od tego, czy w świetle okoliczności określonej sprawy oraz zebranych dowodów da się wykazać, że miały one wpływ albo godziły się na powstanie naruszenia. Na tle tych przepisów sądy analizują kwestię winy podmiotu podlegającego przepisom ustawy o transporcie drogowym za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

II

Wobec zgodnych stanowisk uczestników postępowania co do niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji, Trybunał – uznawszy, że treść tych stanowisk stanowi wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia – postanowił na podstawie art. 92 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowana regulacja.

1.1. W pytaniu prawnym z 21 sierpnia 2015 r. Sąd Rejonowy w Głubczycach – II Wydział Karny (dalej: sąd pytający) wskazał jako przedmiot kontroli art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: k.k.), który stanowi, że 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 5 lat.

Jednakże sąd pytający nie zakwestionował tego przepisu w całości, lecz wyłącznie w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, ze zm.; dalej: u.t.d.).

Zgodnie z art. 92a ust. 1 u.t.d., 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.

1.2. Art. 271 § 1 k.k. opisuje typ podstawowy przestępstwa tzw. fałszerstwa intelektualnego dokumentów. Za popełnienie tego czynu grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kodeks karny przewiduje ponadto typy uprzywilejowany oraz kwalifikowany. Zgodnie z art. 271 § 2 k.k., w wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. W myśl zaś art. 271 § 3 k.k., sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, jeżeli dopuścił się fałszerstwa intelektualnego dokumentu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

1.3. Art. 92a ust. 1 u.t.d. ujęty został w rozdziale 11 tej ustawy, który określa zasady nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Rozdział ten przewiduje w istocie dwa odrębne reżimy odpowiedzialności, mianowicie wykroczeniowy (art. 92 u.t.d.) oraz administracyjny (art. 92a u.t.d.).

Aktualny kształt rozwiązań zawartych w rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym wynika przede wszystkim z art. 1 pkt 16-18 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). Celem nowelizacji miało być m.in. „zwiększenie funkcji prewencyjnej i restytucyjnej nakładanych na przewoźników sankcji przy jednoczesnym zmniejszeniu ich represyjności” (druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 1 uzasadnienia projektu). Cel ten wnioskodawcy zamierzali zrealizować rozszerzając zakres odpowiedzialności kierowców za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego ponoszonej na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.; dalej: k.p.w.) a także wprowadzając odpowiedzialności osób wykonujących czynności związane z transportem (osób zarządzających przedsiębiorstwem lub transportem w przedsiębiorstwie) ponoszonej na zasadach identycznych, jak te dotyczące kierowców. Niektóre typy naruszeń, za które wobec podmiotów tych miałyby być stosowane sankcje prawne, przeniesione zostały z reżimu odpowiedzialności ponoszonej na podstawie tzw. winy obiektywnej do reżimu odpowiedzialności wykroczeniowej po to, żeby zapewniać odpowiednie gwarancje materialne i procesowe (zob. druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 6 i 7). Zaproponowano także uchylenie rozdziału 11a „Przepisy karne” (który uchylony został ostatecznie na mocy art. 73 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.) z uwagi na to, że „kwestie w nim uregulowane zostały wyczerpane w zaproponowanych przepisach art. 92 ustawy o transporcie drogowym i przepisach załącznika 1 i 2 do tej ustawy” (druk sejmowy nr 4061/VI kadencja, s. 10).

1.3.1. Art. 92 u.t.d. określa zakres odpowiedzialności wykroczeniowej (karnej *sensu largo*) za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Po pierwsze, odpowiedzialności tej podlegają kierujący pojazdem (kierowcy), którzy wykonują przewóz drogowy. Za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego grozi im kara grzywny w wysokości do 2000 zł, przy czym załącznik nr 1 do ustawy opisuje poszczególne typy naruszeń oraz wysokości grzywien za każde z nich. Po drugie, odpowiedzialność wykroczeniową ponoszą również osoby zarządzające przedsiębiorstwem oraz osoby zarządzające transportem w przedsiębiorstwie, o których mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 51), a także każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, która narusza obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, choćby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń. Osobom tym grozi grzywna w wysokości do 2000 zł, natomiast poszczególne typy naruszeń oraz wysokości grzywien za każde z nich określa załącznik nr 2 do ustawy o transporcie drogowym. Po trzecie, co wynika wprost z art. 92 ust. 5 u.t.d., orzekanie w sprawie nałożenia grzywny następuje w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Stosownie do art. 96 § 1a pkt 2 k.p.w. sprawy dotyczące naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wskazanych w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o transporcie drogowym, objęte są postępowaniem mandatowym. Funkcję oskarżyciela publicznego pełni organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji.

1.3.2. Przepisy od art. 92a do art. 94b u.t.d. regulują zakres i zasady ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, egzekwowanej w trybie administracyjnym. W myśl art. 93 ust. 1 u.t.d. kary pieniężne, przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d., nakładane są w drodze decyzji administracyjnych. Wykaz naruszeń oraz wy-

sokości kar pieniężnych za każde z nich określa załącznik nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, do którego odsyła art. 92a ust. 6 tej ustawy. W okolicznościach sprawy, na kanwie której sąd pytający skierował pytanie prawne, zasadnicze znaczenie miała lp. 3.9 tego załącznika. Wynika z niej, że umieszczenie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym karane jest karą pieniężną w wysokości 8000 zł.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Jako wzorce kontroli zakwestionowanej regulacji sąd pytający wskazał 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 EKPC) a także art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

Art. 2 Konstytucji wysławia zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jednym z elementów tej zasady jest zakaz nadmiernego rygoryzmu prawnego. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC 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. Z kolei w świetle art. 14 ust. 7 MPPOiP 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 świetle tych postanowień konstytucyjnych i międzynarodowych, podstawowe wątpliwości sądu pytającego wzbudziła możliwość kumulatywnego zastosowania wobec przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie usług transportowych, któremu zarzuca się poświadczenie nieprawdy w dokumencie – „Zaświadczeniu o działalności”, odpowiedzialności za przestępstwo opisane w art. 271 § 1 k.k. oraz odpowiedzialności administracyjno-karnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 u.t.d. Istotą problemu była dopuszczalność skazania za przestępstwo osoby fizycznej, wobec której już wcześniej za ten sam czyn została zastosowana w trybie administracyjnym kara pieniężna, o jakiej mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d.

Sąd pytający stwierdził przy tym, że nie należy do jego kognicji samodzielne stwierdzenie niezgodności określonego przepisu prawnego z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi. „[P]rzepisy odnośnie których zachodzi wątpliwość co do ich zgodności z konstytucją mogą być niestosowane dopiero wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie stwierdzające ich niekonstytucyjność”. Z tych względów, w ocenie sądu, rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych dotyczących kwestionowanej regulacji miało znaczenie dla sprawy, na kanwie której skierowane zostało pytanie prawne (zob. uzasadnienie pytania prawnego).

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Głubczycach – II Wydziału Karnego spełniło wymagania formalne, które warunkowały jego merytoryczne rozpoznanie. Pomimo lakoniczności uzasadnienia, pytanie prawne oddawało istotę problemu konstytucyjnego, z jakim zetknął się sąd pytający, mianowicie problemu dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 271 § 1 k.k. osoby fizycznej, wobec której w trybie administracyjnym wymierzona została wcześniej kara pieniężna przewidziana w art. 92a ust. 1 u.t.d. Ta kara pieniężna realizuje, zdaniem sądu pytającego, „cel *stricte* penalny”, wobec czego jej kumulatywne stosowanie z karą penalną narusza zasadę *ne bis in idem*, a także jest niezgodne z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Trybunał dostrzegł przy tym, że zarzuty sądu pytającego nie dotyczyły tego, co w tych przepisach zostało uregulowane. Oba przepisy – odczytywane w oderwaniu od siebie – nie stały się przedmiotem wątpliwości. Sąd pytający dostrzegł naruszenie standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w braku rozwiązania, które eliminowałoby ryzyko zbiegu odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności – formalnie – administracyjnej. W konsekwencji ustawodawca wykreował mechanizm, który rodzi ryzyko kumulatywnego stosowania kar przewidzianych w art. 271 § 1 k.k. i art. 92a ust. 1 u.t.d., co w świetle przywołanych wzorców należało, zdaniem sądu, ocenić negatywnie.

3. Stanowienie kar pieniężnych z tytułu odpowiedzialności administracyjnej oraz ich stosowanie łącznie z karami kryminalnymi – tło konstytucyjne.

3.1. Problematyka stanowienia przez ustawodawcę sankcji za naruszenie prawa przez jego adresatów, a także łączenia różnych typów odpowiedzialności była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału (zob., spośród ostatnich, wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99, cz. III, pkt 4). W tym miejscu Trybunał uznał za stosowne wskazać, że problematyka ta musi być rozpatrywana systemowo.

Z jednej strony, art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa. Chociaż wymierzenie sankcji stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę indywidualnego statusu prawnego jednostek, to nie można zapomnieć o tym, że jest ono reakcją na zachowanie naruszające porządek prawny – wbrew powinności wynikającej z art. 83 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26, cz. III, pkt 4). Z kolei na ustawodawcy ciąży obowiązek ustanowienia mechanizmów gwarantujących poszanowanie prawa, których efektywność jest warunkiem *sine qua non* demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Z drugiej strony, zasada demokratycznego państwa prawnego wyklucza takie rozwiązania, które pozwalałyby organom władzy publicznej ingerować w sposób arbitralny i nieproporcjonalny w sferę wolności i praw objętych ochroną konstytucyjną. Karanie musi być sprawiedliwe oraz odpowiadać szkodliwości czynu z punktu widzenia indywidualnego i społecznego. Kara niesprawiedliwa lub nadmierna jest niedopuszczalna.

W tych ramach, korzystając z ogólnej kompetencji prawodawczej, ustawodawca dobiera sankcje najbardziej adekwatne do charakteru stosunków społecznych i gospodarczych objętych regulacją prawa materialnego. Zasadniczo, każda gałąź prawa powinna mieć instrumenty prawne reagowania na naruszenia nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z norm należących do danej gałęzi. W doktrynie prawnej wymienia się przede wszystkim sankcje cywilne, karne i administracyjne. Z punktu widzenia niniejszej sprawy zasadnicze znaczenie mają dwie ostatnie kategorie.

Na gruncie nauki prawa karnego przez pojęcie sankcji karnej (kary kryminalnej) rozumie się zasadniczo „społecznie ujemną reakcję na popełnione przestępstwo, wyrażającą jego potępienie, i która ze swej istoty stanowi osobliwą dolegliwość dla jego sprawcy wymierzoną przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ państwa” (T. Kaczmarek, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, red. T. Kaczmarek, Warszawa 2014, s. 12). Podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jest wina. Oprócz kryterium formalnego – czyli sposobu zakwalifikowania sankcji przez ustawodawcę jako kary kryminalnej – oraz kryterium materialnego – czyli zadań, jakie sankcja ma pełnić (takich jak represja, zapobieganie przestępstwom, uzyskanie określonego wpływu na postępowanie sprawcy) – w literaturze wskazuje się także na swoiste retrospektywne ukierunkowanie kar kryminalnych, będących reakcją *ex post* na naruszenie prawa. Tym odróżniają się od sankcji administracyjnych o, w założeniu, perspektywicznym charakterze, które są nakładane w celu wyegzekwo-

wania określonego obowiązku na przyszłość i mogą zostać uchylone, kiedy już obowiązek zostanie spełniony (zob. uwagi E. Hryniewicz-Lach, *Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 49 i n.). Istotą kar kryminalnych jest „odpłata” za czyn uznawany za „karygodny” ze względu na społeczną szkodliwość naruszenia dobra podlegającego ochronie. Wiąże się ona z ujemną społeczną oceną sprawcy czynu, stanowiąc tym samym swoisty wyraz społecznego potępienia czynu. Egzekwowanie odpowiedzialności karnej za pomocą kar kryminalnych ma zatem silne konotacje moralne. Jak dostrzegł Trybunał, „[s]kazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego, skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia, bądź pełnienia funkcji publicznych” (wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68, cz. III, pkt 4).

Takich konotacji moralnych nie mają sankcje administracyjne, stanowiące reakcję na zakłócenie abstrakcyjnie pojmowanego ładu administracyjnego (porządku publicznego). Są instytucją z zakresu odpowiedzialności administracyjnej. Wystarczającą przesłankę wymierzenia sankcji administracyjnych stanowi w zasadzie samo naruszenie norm prawa administracyjnego materialnego, czyli nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa albo z decyzji administracyjnych. Nie ma znaczenia osobisty stosunek sprawcy (zamiar, a w konsekwencji wina) do zachowania naruszającego prawo (obiektywna bezprawność). Jednocześnie jednak „nie ma kary administracyjnej wówczas, gdy czyn nie jest nakazany lub zakazany ustawą” (A. Kisielewicz, *Kary administracyjne przewidziane ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5/2013, s. 10). Zasadniczy cel sankcji administracyjnych polega na zapewnieniu efektywnej realizacji przez podmioty administrowane przepisów oraz decyzji administracyjnych, których podmioty te są adresatami. Do elementów konstrukcyjnych sankcji tego typu należy więc to, że zakres podmiotowy ich stosowania wyznacza istnienie formalnego związku między podmiotem administrowanym (osobą fizyczną lub osobą prawną) a obowiązkami o charakterze administracyjnym. Sankcje administracyjne są nakładane w drodze decyzji przez organy administracji w ramach istniejącego stosunku administracyjnoprawnego (zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 361 i 362; zob. również – oprócz wskazanego wyżej wyroku o sygn. SK 6/12 – wyroki TK z: 21 kwietnia 2015 r., sygn. P 40/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 48, cz. III, pkt 4.8 oraz 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148, cz. III, pkt 3.2 i 4.5).

3.2. Spośród sankcji administracyjnych coraz szersze zastosowanie znajdują administracyjne kary pieniężne, rozumiane jako stosowany przez umocowany do tego w ustawie organ administracji publicznej środek prawny polegający na obciążeniu podmiotu administrowanego dolegliwością finansową w związku z naruszeniem nakazu, zakazu lub obowiązku o charakterze administracyjnym. Kary pieniężne wymierzane są *ex post* jako konsekwencja zachowania uznanego za delikt administracyjny. Stanowią instrument, za pomocą którego właściwe organy realizują władztwo administracyjne. Nie należą jednak do kategorii typowych środków tzw. policji administracyjnej, polegających na kierowaniu przez organy administracji zakazów i nakazów mających zapewnić ochronę określonych wartości i dóbr (takich jak zakaz prowadzenia działalności lub produkcji, nakaz powstrzymania się od użytkowania budowli lub instalacji, nakaz przywrócenia stanu pierwotnego itp.). Nie są też sankcjami egzekucyjnymi, które nakładane są *ex ante* w celu przymuszenia podmiotu administrowanego do działania stanowiącego realizację obowiązku administracyjnego i które z założenia ulegają zwró-

ceniu lub umorzeniu z chwilą wykonania tego obowiązku, natomiast w razie uporczywej odmowy podporządkowania się aktom i decyzjom administracyjnym mogą być nakładane ponownie aż do osiągnięcia celu (por. instytucję grzywny w celu przymuszenia, uregulowaną w art. 119 i n. ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.). Wreszcie, kary pieniężne różnią się od instytucji odszkodowania, albowiem decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej oraz wysokość kary nie zależą od wystąpienia szkody ani wysokości tej szkody (zob. szerzej na ten temat M. Laskowska, *Kara administracyjna*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 115-119; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 395-404; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 8/2002, s. 72-75; H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 640-642; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 26-29; L. Wilk, *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 165-168).

Choć administracyjna kara pieniężna stanowi jeden z instrumentów sprawowania władztwa administracyjnego, mający zapewnić realizację celów stawianych administracji publicznej, w literaturze dostrzega się, że kluczową jej funkcją jest jednak odpłata za naruszenie przepisów lub decyzji administracyjnych, czyli funkcja „represyjna”, nietypowa dla systemu prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu. Kara pieniężna pełni również funkcje prewencyjne – tak prewencji ogólnej, jak i indywidualnej (zob. M. Laskowska, *op. cit.*, s. 115 i 116; H. Nowicki, *op. cit.*, s. 643 i 644). Innymi słowy „mamy tu do czynienia z deliktem i sankcją raczej typu karnego” (Z. Leoński, *op. cit.*, s. 403). „O ile pozbawienie określonych uprawnień w rodzaju cofnięcia koncesji ma za cel podstawowy prewencję rozumianą jako ochronę określonych dóbr przed grożącym im niebezpieczeństwem w razie prowadzenia dalszej działalności przez dany podmiot lub dalszego pełnienia funkcji przez daną osobę, o tyle podstawowym celem administracyjnych kar pieniężnych jest represja rozumiana jako odwet za naruszenie normy prawnej. Nawet jeśli ich dalszym skutkiem też jest prewencja, to odbywa się ona pośrednio poprzez fakt odstrasżającego oddziaływania ustawowo zawarowanej kary” (L. Wilk, *op. cit.*, s. 160). Z tych względów w odniesieniu do systemu sankcji przybierających postać kar pieniężnych, opłat sankcyjnych, opłat podwyższonych i innych podobnych dolegliwości o charakterze finansowym, wymierzanych *ex post* i co do zasady bez możliwości odstąpienia od ich wyegzekwowania, używa się niekiedy terminu „prawo administracyjno-karne” (D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 29; L. Wilk, *op. cit.*, s. 160).

W literaturze przedmiotu wskazuje się też, że instytucje zaliczane do tzw. prawa administracyjno-karnego mają swoją genezę w prawie wykroczeń, a ich stopniowy rozwój stanowi konsekwencję zapotrzebowania organów administracji na posiadanie w ramach swych instrumentów zarządzających skutecznego środka pozwalającego na egzekwowanie od obywateli powinności nakładanych normami prawa administracyjnego (D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.* s. 110 i n.). Bez wątpienia zaletą administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Z punktu widzenia sytuacji sprawcy naruszenia, kary te mają i tę zaletę, że ich wymierzenie – choć niekiedy dotkliwe ekonomicznie – nie niesie ze sobą społecznego napiętnowania sprawcy, tak jak skazanie za przestępstwo czy wykroczenie, ani nie pociąga za sobą dalszych negatywnych następstw związanych z wymierzeniem kary penalnej (co dostrzega również Trybunał – zob. wyroki o sygn. SK 6/12, cz. III, pkt 5.2 oraz o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 3.5).

Administracyjny tryb wymierzania kar pieniężnych bywa jednakże krytykowany jako forma „ucieczki od prawa karnego” (tak np. D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 118). Zauważa się, że „wskutek mnożonych wciąż kar administracyjnych, obok oficjalnego pociągania do

odpowiedzialności za zawinione przez sprawcę bezprawne czyny, wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia opartego na ustawach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często dolegliwszych od grzywien przewidzianych przez prawo karne, stosowanych bez zachowania standardów ochrony obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*” (zdanie odrębne sędziego TK T. Liszcz od wyroku o sygn. P 32/12, pkt 5). Z tych względów Trybunał powinien z ostrożnością podchodzić do kwestii dopuszczalności stosowania kar pieniężnych jako środka reakcji przez organy administracji na naruszenie prawa administracyjnego.

3.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał nie zanegował dopuszczalności funkcjonowania w prawie administracyjnym systemu kar finansowych – odrębnego i równoległego wobec systemu kar za przestępstwa i wykroczenia. Przyjmował za punkt wyjścia, że ustawodawca w ramach przysługującej mu ogólnej kompetencji prawodawczej jest uprawniony do stanowienia prawa, które odpowiada założonym przez niego celom penalnopolitycznym (zob. wyrok z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104, cz. III, pkt 4). Ustawodawca może przede wszystkim odrębnie dla każdej gałęzi prawa wykreować instrumenty sankcjonowania naruszeń ustanowionych nakazów i zakazów. Może ponadto – pod pewnymi warunkami – wyłączyć spod reżimu odpowiedzialności karnej niektóre kategorie spraw i przenieść je do reżimu odpowiedzialności administracyjnej (zob. wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134, cz. III, pkt 3.5.3).

Trybunał zauważał również w orzecznictwie to, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej” (wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2, cz. III, pkt 2). Przyjmował, że „o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego” (wyrok z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105, cz. III, pkt 2.4).

Jednocześnie jednak nigdy nie ulegało wątpliwości to, że granice dopuszczalności wprowadzania przez ustawodawcę kar pieniężnych poza systemem prawa karnego wyznacza Konstytucja, a w szczególności art. 2 Konstytucji. Postanowienie to nakłada na władzę publiczną powinność działania w sposób, który zagwarantuje obywatelom poczucie bezpieczeństwa prawnego, a przez to zapewni ich zaufanie do państwa i jego instytucji. Z nakazem tym są instrumentalnie związane wymagania, takie jak: konieczność jasnego i precyzyjnego określenia treści obowiązków administracyjnych, którym uchybienie jest podstawą wymierzenia kary pieniężnej (zasada określoności czynu objętego sankcją); niedopuszczalność ustanawiania kar pieniężnych z mocą wsteczną (*lex retro non agit*) ani wstecznego ich zaostreżenia (*lex severior retro non agit*); zakaz podwójnego (wielokrotnego) wymierzania kar pieniężnych wobec tej samej osoby za ten sam delikt administracyjny, a także nakaz zachowania proporcjonalności reakcji na naruszenie obowiązków administracyjnych (zakaz nadmiernej represyjności).

3.4. Istotne ograniczenie nadużywania przez państwo *ius puniendi* stanowi zasada *ne bis in idem*, której treścią jest zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego pod groźbą kary. Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania nie został wprost wyrażony w postanowieniach Konstytucji, jednakże, zdaniem Trybunału, nie budzi wątpliwości, że stanowi on podstawową gwarancję demokratycz-

nego państwa prawnego, wobec czego musi być wiązany z treścią art. 2 Konstytucji (zob. ostatnio wyrok z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU A/2016, poz. 77, cz. III, pkt 2.3). *Ne bis in idem* zapewnia ochronę elementarnej dla obywateli wartości, jaką jest bezpieczeństwo prawne. W praktyce orzeczniczej za podstawę wywodzenia tejże zasady uznaje się również art. 42 ust. 1 Konstytucji, który określa konstytucyjne standardy ponoszenia odpowiedzialności karnej, oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo do rzetelnego i sprawiedliwego procesu sądowego (zob., spośród wielu, przywołane już wyroki TK: o sygn. P 40/13, cz. III, pkt 5.1, oraz o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.1).

W orzecznictwie ugruntowało się jednocześnie szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* (co potwierdził Trybunał w przywołanym wyżej wyroku o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1). Trybunał przyjmuje, że zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *sensu largo*). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności. Zauważalna w orzecznictwie Trybunału tendencja do poszerzania granic ochrony wynikającej z zasady *ne bis in idem* jest uzasadniona ze względu na konieczność autonomicznego rozumienia pojęć konstytucyjnych takich jak „kara” – w oderwaniu, i nierzadko szerzej, od tego, jak pojęcia te definiuje ustawodawca. „[O]statecznie rezultatem odnośnego orzecznictwa jest zakwalifikowanie [przez Trybunał] tych innych niż karne spraw lub postępowań jako spraw lub postępowań w istocie karnych” (wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.1).

Zasada *ne bis in idem* ma charakter bezwzględny w tym sensie, że z istoty nie może podlegać ograniczeniom. „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” (wyrok z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103, cz. III, pkt 3.3). Jednocześnie jednak Trybunał wskazywał, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o tzw. represyjnym charakterze nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem* (na przykład, pociągnięcie kogoś do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia nie zamyka drogi do pociągnięcia go za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej; zob. wyrok z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63, cz. III, pkt 4). W szczególności, „odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są [co do zasady] niekonstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji” (wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 7.3). *A contrario*, naruszenie Konstytucji będzie miało miejsce zawsze wtedy, gdy w związku z tym samym czynem dojdzie do zastosowania wobec tej samej osoby dwóch (lub więcej) „kar” w sensie konstytucyjnym, które realizują w istocie ten sam cel, mianowicie są reakcją na zamach na te same dobra objęte ochroną prawną.

Trybunał wypracował dwuetapowy test, według którego bada, czy oceniane przepisy naruszają zakaz dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zdaniem Trybunału: „[p]o 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” (wyrok z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103, cz. III, pkt 3.3; zob. też wyroki TK: o sygn. P 40/13, cz. III, pkt 5.1 oraz o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1; stanowisko potwierdzone w wyroku o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1).

3.5. Nawet jeśli w konkretnym wypadku nie zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia zasady *ne bis in idem* z uwagi na okoliczność, że jednej z dwóch zbiegających się sankcji nie można uznać za sankcję karną („karę”) w znaczeniu konstytucyjnym, to nie znaczy, że ustawodawca ma pełną swobodę regulowania zakresu i stopnia dolegliwości, które wiąże z naruszeniem zakazów lub nakazów przez adresatów przepisów prawnych. Kwestia kumulowania sankcji – niezależnie od tego, jaki charakter mają poszczególne z nich – jest problemem proporcjonalności (tak np. w wyroku o sygn. Kp 4/09, cz. III, pkt 3.4.4). Zdaniem Trybunału, „dla ewentualnego stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalnej reakcji karnej nie ma bowiem potrzeby wykazywania, że sankcje przewidziane przez zbiegające się przepisy mają charakter represyjny” (wyrok o sygn. P 27/11, cz. III, pkt 5). W wypadku zbiegu odpowiedzialności karnej (karnoskarbowej) i odpowiedzialności administracyjnej, który nie stanowi naruszenia zakazu *ne bis in idem*, konieczne jest zbadanie, czy kumulacja odpowiedzialności wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn, jest zgodna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Korelatem tej zasady jest zaś zakaz nieproporcjonalnego łączenia kar kryminalnych i administracyjnych za ten sam czyn, popełniony przez tę samą osobę.

Zasada proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji między środkami prawnymi realizującymi funkcje karne („represyjne”). „Kumulacja odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami odpowiedzialności, realizującymi przynajmniej w pewnym zakresie, posiłkowo, uzupełniająco lub ubocznie, funkcję represyjną, nie może bowiem prowadzić do zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności” (wyrok o sygn. P 50/13, cz. III, pkt 7.4). W świetle orzecznictwa, „nadmierna represyjność”, powodująca, że oceniana regulacja musi być uznana za niekonstytucyjną, może mieć swe źródło w nagromadzeniu dolegliwych skutków zastosowania kilku środków reakcji państwa na dany czyn: nie tylko sankcji kryminalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd. (zob. wyrok o sygn. Kp 4/09, cz. III, pkt 3.4.4).

Dla stwierdzenia, czy zarzut naruszenia proporcjonalności jest uzasadniony, niezbędne jest dokonanie przez Trybunał oceny całości mechanizmu reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa. Aby spełniony był konstytucyjny wymóg proporcjonalności, mechanizm powinien spełniać kumulatywnie następujące warunki: po pierwsze – służyć realizacji właściwych, konstytucyjnie legitymizowanych celów, po drugie – pozostawać w racjonalnym związku z tymi celami, po trzecie – być koniecznym dla realizacji tych celów (zob. wyrok o sygn. P 32/12, cz. III, pkt 8.2). Badając zgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady proporcjonalności, Trybunał musi zatem uwzględnić: 1) czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane; 2) czy jest efektywne, mianowicie czy umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów; 3) czy efekty zakwestionowanego uregulowania pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na adresata danej normy prawnej (zob. wyrok o sygn. P 27/11, cz. III, pkt 2).

4. Ocena zakwestionowanej regulacji z wzorcami kontroli.

4.1. Ze względu na swoje konstytucyjne umocowanie oraz zasadę nadrzędności Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym, Trybunał postanowił najpierw rozpoznać zarzuty dotyczące zgodności kwestionowanej regulacji z wzorcami konstytucyjnymi, jakimi w niniejszym postępowaniu były – wynikające z art. 2 Konstytucji – zasada *ne bis in idem* oraz zakaz nadmiernej (nieproporcjonalnej) reakcji państwa na naruszenie prawa.

4.2. Trybunał uznał, że art. 271 § 1 k.k. oraz art. 92a ust. 1 u.t.d. w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego opisane w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, odpowiedzialności za przestępstwo oraz kary pieniężnej, są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

4.2.1. Trybunał dostrzegł, że na skutek kolejnych zmian legislacyjnych, w tym w szczególności ustawy zmieniającej z 2011 r., ustawodawca ukształtował na potrzeby ustawy reglamentującej działalność w zakresie transportu drogowego rozbudowany system sankcji prawnych o charakterze finansowym, stosowanych *ex post* w razie stwierdzenia naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego. System ten unormowany został w osobnym rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym, opatrzonym nazwą „Kary pieniężne”.

Przepisy tego rozdziału przewidują dwa typy sankcji za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, mianowicie grzywnę orzeczaną w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia za czyny opisane w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy o transporcie drogowym (zob. art. 92 u.t.d.) oraz karę pieniężną nakładaną w trybie administracyjnym w wypadku stwierdzenia naruszeń wyszczególnionych w załączniku nr 3 (zob. art. 92a u.t.d.).

Zakresy podmiotowe obu podstaw wymierzania „kar pieniężnych” w rozumieniu rozdziału 11 krzyżują się. Grzywna może być orzeczona nie tylko wobec kierowców wykonujących przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 92 ust. 1 u.t.d.), lecz także w stosunku do osób zarządzających przedsiębiorstwem lub osób zarządzających transportem w przedsiębiorstwie (w rozumieniu prawa unijnego), a ponadto w wypadku każdej innej osoby wykonującej czynności związane z przewozem drogowym, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, chociażby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń (art. 92 ust. 3 u.t.d.). Z kolei karom pieniężnym wymierzonym w trybie administracyjnym podlegają podmioty wykonujące przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 92a ust. 1 u.t.d.). Na mocy art. 92a ust. 7 u.t.d. administracyjny tryb karania karami pieniężnymi stosowany jest też wobec podmiotów wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, w szczególności wobec spedytora, nadawcy, odbiorcy, załadowcy, organizatora wycieczki, organizatora transportu lub operatora publicznego transportu zbiorowego, o ile okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na powstanie naruszenia.

Z tej perspektywy nie jest wykluczone, że wobec tej samej osoby fizycznej w związku z tym samym naruszeniem przepisów reglamentujących zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego zaktualizują się obie podstawy stosowania „kar pieniężnych” w rozumieniu rozdziału 11 ustawy o transporcie drogowym, mianowicie art. 92 ust. 3 oraz art. 92a ust. 1 i 7 u.t.d. Ryzyko to dostrzegł zresztą ustawodawca. Z tego względu przewidział w art. 92a ust. 5 u.t.d., że „jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w [art. 92a]

ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłączenie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej”. Innymi słowy, jeśli popełnienie tego samego czynu polegającego na naruszeniu obowiązków lub warunków przewozu drogowego dawałoby podstawę wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej, a jednocześnie groziłoby wszczęciem postępowania w trybie wykroczeniowym, to – by uniknąć kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej – stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Celem art. 92a ust. 5 u.t.d. jest przeciwdziałanie „podwójnemu” sankcjonowaniu tego samego czynu wobec tego samego podmiotu (tak np. R. Strachowska, uwagi do art. 92a, [w:] R. Strachowska, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Lex 2012).

Trybunał zauważył w tym miejscu, że zakres wyłączenia, które wynika z art. 92a ust. 5 u.t.d., *prima facie* nie ogranicza się do wykroczeń, o jakich mowa w załączniku nr 2 ustawy o transporcie drogowym. Ustawodawca posłużył się ogólną formułą: „[jeżeli czyn] wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia”, nie uściślając, że chodzić ma jedynie o wykroczenia objęte grzywną na mocy art. 92 ust. 3 i 4 u.t.d. W konsekwencji, w ocenie Trybunału, z treści art. 92a ust. 5 u.t.d. wynika norma, która nakazuje stosować wyłącznie odpowiedzialność egzekwowaną w trybie administracyjnym na podstawie art. 92a ust. 1 i 7 u.t.d. zawsze wtedy, gdy czyn mógłby być jednocześnie kwalifikowany jako wykroczenie zarówno w świetle przepisów ustawy o transporcie drogowym, jak i na mocy przepisów innych ustaw, w tym w szczególności ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).

Wyłączenie przewidziane w art. 92a ust. 5 u.t.d. nie obejmuje już jednak sytuacji, gdy czyn będący naruszeniem przepisów określających obowiązki lub warunki przewozu drogowego wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa.

4.2.2. W zakresie mającym znaczenie dla niniejszej sprawy Trybunał stwierdził, że na tle obowiązujących przepisów istnieje realne ryzyko zbiegu odpowiedzialności administracyjnej oraz odpowiedzialności karnej *sensu stricto*.

Zgodnie z lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym karze pieniężnej nakładanej w trybie administracyjnym (w wysokości 8000 zł) podlega podmiot, który dopuścił się naruszenia polegającego na umieszczeniu w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Z kolei stosownie do art. 271 § 1 k.k. 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.

Wskazanie przez przedsiębiorcę w „Zaświadczeniu o działalności” jako dni wypoczynku kierowcy dni, w których kierowca ten (będący pracownikiem) faktycznie wykonywał zarobkowy przewóz drogowy, stanowi niewątpliwie naruszenie, o jakim mowa w lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. Czyn ten *prima facie* wypełnia także znamiona przedmiotowe przestępstwa opisanego w art. 271 § 1 k.k., jako że przedsiębiorca jest osobą uprawnioną do wystawienia dokumentu („Zaświadczenia o działalności”), zaś informacja o terminie pobytu pracownika na urlopie wypoczynkowym stanowi okoliczność mającą znaczenie prawne.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s.1) określa czas prowadzenia pojazdu oraz przerwy i okresy odpoczynku kierowców (rozdział II) a także nakłada na przedsiębiorstwa transportowe odpowiedzialność za za-

pewnienie poszanowania tych regulacji (rozdział III). W celu zwiększenia efektywności i skuteczności w zakresie kontrolowania przez państwa członkowskie poszanowania przepisów tego rozporządzenia 14 grudnia 2009 r. Komisja UE wydała decyzję zmieniającą decyzję 2007/230/WE w sprawie formularza dotyczącego przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym (Dz. Urz. UE L 330 z 16.12.2009, s. 80), na mocy której określiła wzór „Zaświadczenia o działalności”. Widnieje na nim pouczenie, że „[s]fałszowanie świadectwa stanowi naruszenie przepisów”.

Zgodnie zaś z art. 55a ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 915, ze zm.; dalej: pr.p.) zabrania się nadawcy, spedytorowi, odbiorcy, organizatorowi transportu lub innemu podmiotowi zlecającemu przewóz umieszczenia w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Jak precyzuje art. 55a ust. 3 pr.p., zasady odpowiedzialności tych podmiotów określają przepisy ustawy o transporcie drogowym, mianowicie art. 92a u.t.d. (zob. D. Dąbrowski, uwagi do art. 55a, [w:] D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Lex 2014).

4.2.3. Aby rozstrzygnąć wątpliwości sądu pytającego dotyczące naruszenia zasady *ne bis in idem*, Trybunał musiał ustalić, czy oba środki prawne przewidziane w dających się stosować kumulatywnie regulacjach mają charakter „kary” w sensie konstytucyjnym.

Nie ulegało przy tym wątpliwości, że sankcja przewidziana w art. 271 § 1 k.k. jest sankcją „karną” w znaczeniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Kara pozbawienia wolności należy do typowych instrumentów prawa karnego *sensu stricto*.

Jeśli chodzi natomiast o karę pieniężną nakładaną w trybie administracyjnym na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., punkt wyjścia dalszego rozumowania stanowiła teza, że „[k]ary administracyjne z reguły stanowią środki o takim [tj. represyjnym] charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary” (wyrok o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1). Nie negując ich funkcji prewencyjnej, Trybunał w niniejszym składzie podtrzymał stanowisko, że „[a]dministracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej. Nie nadaje to tym karom z góry cech podobnych do kar orzekanych w postępowaniu karnym (...). Konstytucyjna odpowiedzialność represyjna jest tu realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu «postępowania karnego» występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej” (wyrok z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99, cz. III, pkt 5.3). Takie ujęcie koresponduje ze stanowiskiem doktryny prawa na temat natury administracyjnych kar pieniężnych (zob. cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia niniejszego wyroku).

Trybunał w niniejszej sprawie uznał, że w wypadku kar pieniężnych stosowanych w następstwie naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego ich „karny” („represyjny”) charakter wynika z woli samego ustawodawcy.

Po pierwsze, już ich nazwa – „kary pieniężne” wskazuje, że sankcje te są formą ukarania. Z systemowego punktu widzenia ujęte zostały w osobnym rozdziale 11 zatytułowanym „Kary pieniężne”, który określa na potrzeby ustawy o transporcie drogowym specjalne mechanizmy wymierzania dolegliwości za naruszenie nakazów, zakazów lub obowiązków wynikających z tej ustawy przez podmioty poddane reglamentacji administracyjnej.

Po drugie, sankcje te nie należą do typowych środków policji administracyjnej ani nie są wymierzone po to, by wymusić na podmiocie administrowanym określaną zmianę zachowania. Nie podlegają umorzeniu (zaś uiszczona kwota nie podlega zwrotowi), jeśli podmiot zaniechał naruszenia i przywrócił stan pożądany przez ustawę. Niezależnie od funkcji prewencyjnej – właściwej też karom penalnym z zakresu prawa karnego *sensu stricto* (kara pozbawienia wolności wydaje się mieć nawet większą siłę oddziaływania odstraszająco na podmiot prowadzący działalność gospodarczą niż kara pieniężna w wysokości 8000 zł) – kary pieniężne ujęte w art. 92a ust. 1 u.t.d. są przede wszystkim swoistą „odpłatą” za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Nakładane są *ex post* w wypadku stwierdzenia tego naruszenia przez organ uprawniony do kontroli i muszą być uiszczone bezzwrotnie.

Po trzecie, kształt szczegółowych rozwiązań składających się na mechanizm nakładania kar pieniężnych przewidzianych w art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje wiele podobieństw do rozwiązań typowych dla prawa karnego w jego klasycznym rozumieniu. Ustawodawca przewidział bowiem przesłanki egzoneracyjne, terminy „przedawnienia”, a także „zatarcie” faktu nałożenia kary pieniężnej. Z art. 92b ust. 1 u.t.d. wynika, że podmiot wykonujący przewóz nie podlega karze pieniężnej na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., jeśli zapewnił właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców przepisów prawa unijnego, a także prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszenia przepisów unijnych dotyczących harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Ponadto, jak wskazuje art. 92c ust. 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 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, lub 3) od dnia ujawnienia naruszenia upłynęły ponad 2 lata. Nałożoną karę pieniężną uważa się za „niebyłą” po upływie 2 lat od dnia wykonania decyzji administracyjnej o jej nałożeniu (art. 94a u.t.d.). Termin skrócony jest do roku w wypadku kar nałożonych za naruszenia mające charakter „najpoważniejszy” lub „poważny” w rozumieniu przepisów unijnych (art. 94b u.t.d.).

Po czwarte, to właśnie w celu uniknięcia dwukrotnego „ukarania” ustawodawca przewidział w art. 92a ust. 5 u.t.d., że jeżeli czyn, który stanowi naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego i za którego popełnienie nakładana jest kara pieniężna na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d., wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Hipoteza art. 92a ust. 5 u.t.d. nie obejmuje jednakże sytuacji, w których dochodzi do zbiegu odpowiedzialności egzekwowanej na podstawie art. 92a ust. 1 u.t.d. z innymi niż wykroczeniowa formami odpowiedzialności penalnej (na przykład – jak to miało miejsce w warunkach sprawy toczącej się przed sądem pytającym – odpowiedzialności za przestępstwa opisane w kodeksie karnym).

Z tych względów Trybunał uznał w niniejszej sprawie, że kara pieniężna, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., jest „karą” (sankcją „karną” lub „represyjną”) w znaczeniu konstytucyjnym. Podzielił tym samym pogląd, jaki w niniejszym postępowaniu przyjęli – zgodnie – uczestnicy postępowania. Trybunał za trafne uznał stanowisko Prokuratora Generalnego, że „określona w art. 92a ust. 1 w związku z art. 92a ust. 6 [u.t.d.] kara pieniężna ma charakter represyjny, a więc pełni funkcję typową dla odpowiedzialności karnej. Nie realizuje ona ani celu restytucyjnego (...), ani celu kompensacyjnego (...), lecz jest głównie odpłatą za popełniony czyn polegający na wystawieniu dokumentu poświadczającego nieprawdę. (...) Pełni, oczywiście, dodatkowo funkcję prewencyjną, ale – z drugiej strony – trudno sobie wyobrazić jakąkolwiek sankcję, która nie pełniłaby takiej funkcji” (pismo Prokuratora Generalnego z 4 listopada 2015 r., s. 10; podobnie w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 listopada 2015 r., s. 9). Wskazując z kolei na treść art. 92a ust. 3 u.t.d., który określa maksymalne kwoty kar pieniężnych za każde naruszenie podlegających sumowaniu (od 15 000 do 40 000 zł – w zależności od liczby zatrudnianych kierowców), Marszałek Sejmu wskazał, że „w art. 92a ust. 1 u.t.d. i przewidzianej tam odpowiedzialności oraz sankcji dostrzec można element niebagatelnej represji (...). Represja ta, poprzez uelastycznienie sumy kar pieniężnych, została znacznie ograniczona, jednakże nie sposób twierdzić, że uległa ona całkowitej eliminacji (...)” – (pismo Marszałka Sejmu z 11 marca 2016 r., s. 16). Sposób skonstruowania art. 92a ust. 1 u.t.d. zbliżony do konstrukcji typowej dla przepisów karnych, stosunkowo duża dolegliwość kary pieniężnej, wyraźna jej funkcja represyjna, pełnienie również funkcji prewencyjnej, brak funkcji fiskalnej, subiektywizacja odpowiedzialności – wszystkie te cechy świadczą, zdaniem Marszałka Sejmu, o represyjnym charakterze sankcji (tamże, s. 20).

4.2.4. Stwierdzenie, że kary pieniężne przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d. są „karą” w sensie konstytucyjnym, nie mogło stanowić jeszcze dostatecznej podstawy orzeczenia przez Trybunał niezgodności badanej regulacji z konstytucyjnym zakazem podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za ten sam czyn. Trybunał musiał ustalić ponadto, czy dające się stosować kumulatywnie środki prawne służą tym samym celom, czyli ochronie tożsamych dóbr prawnie doniosłych.

W zakresie objętym kontrolą w niniejszym postępowaniu Trybunał wziął pod uwagę to, że sankcja w postaci kary pieniężnej wymierzona za umieszczenie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym (lp. 3.9 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym) ma na celu przede wszystkim ochronę prawdziwości informacji zawartych w tych dokumentach. Jeśli chodzi o „Zaświadczenie o działalności”, informacje te pozwalają ustalić, czy kierowcy mają zagwarantowane prawa do przerwy i odpoczynku, o których mowa w przepisach prawa unijnego, i czy z nich korzystają. Zarówno wzór „Zaświadczenia o działalności” ustalony przez Komisję EU, jak i art. 55a ust. 1 pkt 4 pr.p. wyraźnie zabraniają umieszczania w tym dokumencie danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Zamach na dobro, jakim jest prawdziwość danych i informacji, rodzi reakcję właściwych organów władzy publicznej w postaci nałożenia kary pieniężnej w wysokości 8000 zł.

Tożsamy w istocie cel realizować ma przepis ogólny – art. 271 k.k. Przedmiotem ochrony w tym wypadku jest wiarygodność treści (zawartości) dokumentów wystawionych przez osoby upoważnione na użytek publiczny, z którymi wiąże się z zasady zaufanie w obrocie prawnym (zob. J. Piórkowska-Flieger, uwaga 2 do art. 271, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Lex 2016; A. Marek, uwaga 4 do art. 271, [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Lex 2010; W. Wróbel, uwaga 1 do art. 271, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277*, red. A. Zoll, Lex 2013). Karaniu podlega ten,

kto dopuścił się zamachu na pewność obrotu opartą na publicznym zaufaniu do dokumentów i domniemaniu prawdziwości pism mających taki charakter (zob. wyrok SN z 21 października 2010 r., sygn. akt III KK 309/10, Lex nr 612464). Przestępstwa tego można dopuścić się jedynie umyślnie, przy czym umyślność obejmować musi zarówno to, że poświadcza się nieprawdę, jak i to, że poświadczenie dotyczy okoliczności mających znaczenie prawne. Za okoliczność mającą znaczenie prawne należy uznawać okoliczność, z której mogą wynikać konsekwencje w sferze czyichś praw lub obowiązków (zob. T. Razowski, uwaga 16 do art. 271, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Lex 2014).

Z uwagi zatem na tożsamość celów realizowanych w tym zakresie przez środki prawne przewidziane w art. 92a ust. 1 u.t.d. oraz art. 271 § 1 k.k. Trybunał stwierdził, że zachodzi sytuacja naruszenia konstytucyjnego zakazu podwójnego (wielokrotnego) karania (zasady *ne bis in idem*), a przez to art. 2 Konstytucji.

4.3. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi jednocześnie naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa przez jednostkę (tak np. w wyrokach o sygn. K 24/15, cz. III, pkt 6.1 oraz o sygn. K 45/14, cz. III, pkt 4.1). Jest bowiem wyrazem nadmiernej represyjności, niedającej się pogodzić z wymaganiami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

4.4. Z uwagi na stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z wymaganiami konstytucyjnymi, Trybunał uznał, że nie zachodziła konieczność rozważenia jej zgodności z wzorcami kontroli wynikającymi z prawa międzynarodowego. Osiągnięty został bowiem cel postępowania, jakim jest zapewnienie ochrony wolnościom i prawom jednostek przed niedopuszczalną ingerencją władzy publicznej. Dlatego też na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.