

# Rozdział 1. Konstytucyjne wyznaczniki postępowania represyjnego

*Kamil Mamak*

## § 1. Wprowadzenie

Państwa w toku setek lat funkcjonowania przeżywały nieustanną ewolucję. Demokratyczne przemiany systematycznie zmniejszały obywatelskie obciążenia, a obywatel zyskiwał podmiotowość i możliwość wpływu na ustrój swojego państwa. Sfera wolności systematycznie poszerza się, a te obszary, które pozostały w kompetencji władz, obwarowane są coraz bardziej szczegółowymi przepisami mającymi gwarancyjny charakter – także o konstytucyjnym rodowodzie.

Sferą, która w sposób najdonioślejszy wpływa na wolności i prawa obywateli, pozostaje w dalszym ciągu prawo karne. Jako gałąź prawna chroni ono dobra prawne występujące w obrocie prawnym. Wyznacza krąg zachowań bezprawnych<sup>1</sup>, wskazując, czego w obliczu prawa nie powinno się robić, aby nie narazić się na zastosowanie represji karnej. Represja stosowana przez państwo nie ogranicza się jednak wyłącznie do prawa karnego zawartego w przepisach KK czy KPK, ale obejmuje również mechanizmy represyjne stosowane na podstawie innych ustaw.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na niektóre z aspektów funkcjonowania postępowań represyjnych w świetle konstytucyjnych standardów. Praca ta, z racji charakteru wprowadzającego do rozważań znajdujących się w dalszych rozdziałach, zawiera jedynie wybrane zagadnienia, które mogą pozwolić zarysować zakres problemów, jakie mogą wiązać się z postępowaniami represyjnymi w świetle konstytucyjnych mechanizmów gwarancyjnych.

---

<sup>1</sup> W tym zakresie por. A. Zoll, *Konstytucyjne aspekty prawa karnego*, w: T. Bojarski (red.), *System Prawa Karnego*, t. II, *Źródła prawa karnego*, Warszawa 2011, s. 222 i n. oraz literatura tam wskazana.

## **§ 2. Pojęcie postępowania represyjnego**

W doktrynie prawa karnego i konstytucyjnego trudno znaleźć definicję postępowania represyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21.10.2014 r.<sup>2</sup> wskazał, że „aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest stwierdzenie, czy charakter norm regulujących określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do teże odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej”. Pojęcie to identyfikowane jest więc w sposób niezwykle intuicyjny, przy czym warto przyjąć, że postępowanie represyjne to „każdy rodzaj ustawowo przewidzianego postępowania przed organem państwowym, którego celem jest realizacja odpowiedzialności represyjnej, czyli rodzaju odpowiedzialności prawnej skutkującej wyrządzeniem danej osobie dolegliwości w sferze osobistej”.

Trudno byłoby w związku z tym skonstruować klasyczną definicję postępowania represyjnego bez odniesienia się do problematyki niejasnego skądinąd zwrotu „odpowiedzialności represyjnej”, ponieważ wówczas powstałoby swoiste błędne koło – definiowanie postępowania represyjnego przez odpowiedzialność represyjną i odwrotnie. Z tych powodów wydaje się, że znacznie bardziej poprawnym metodologicznie zabiegiem będzie sformułowanie definicji równościowej przez wyliczenie. W takim ujęciu postępowaniem represyjnym będą postępowania: karne, w sprawie o wykroczenia, wobec nieletnich, w sprawie o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, dyscyplinarne dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, odpowiedzialności administracyjno-karnej, przed TS, lustracyjne, przed komisją śledczą czy w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej. Wskazana definicja pozwoli w sposób bardziej precyzyjny wyznaczyć granicę między postępowaniami represyjnymi i innymi. Nie oznacza to, że inne postępowania (np. cywilne czy administracyjne) nie są dolegliwe, bowiem egzekucja sądowa w ramach tych procedur może skutkować powstaniem istotnego uszczerbku w sferze majątkowej.

Wydaje się, że z racji na wysoce ingerujący charakter represyjnych mechanizmów, że właśnie Konstytucja RP jest naturalnym miejscem, gdzie wskazane powinny być ramy postępowań represyjnych. Jednak pomimo swojej ustrojowej istotności kwestia zasad odpowiedzialności karnej w konstytucji PRL nie była wystarczająco ugruntowana. Zresztą jeszcze przed wejściem w życie nowej Konstytucji, w zakresie kształtowania się konstytucyjnego standardu gwarancyjnego niebagatelne znaczenie miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego,

---

<sup>2</sup> Wyr. TK z 21.10.2014 r., K 38/13, OTK-A 2014, Nr 9, poz. 104.

które wyznaczały pewne minimalne standardy, jakie spełniać powinno ustawodawstwo represyjne. W wyroku z 1.3.1994 r.<sup>3</sup> TK wskazał, że „podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji”. Komunikatywność i precyzja zwrotów ustawowych jest jednym z warunków skuteczności przepisów prawa. Jego adresat musi mieć możliwość łatwego zapoznania się z normą prawną, tak aby mógł ją zastosować do siebie. Choć sentencja *ignorantia iuris nocet* nie ekskulpuje od przypisania odpowiedzialności prawnej, to jednak trudno stawiać zarzut, że sprawca nie dał posłuchu normie prawnej, skoro nie mógł się z nią w ogóle zapoznać.

W wyroku z 26.4.1995 r.<sup>4</sup> TK wskazał, że „ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. Nie może tego natomiast dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny. Wynika to z zasady *nullum crimen sine lege*, stanowiącej nieodłączny element państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych)”.

Powyższe orzeczenia zachowały swoją aktualność, bowiem w obecnie obowiązującej konstytucji zawarte zostały przepisy, które dotyczą prawa represyjnego. Część z nich nakłada ramy dla państwa w zakresie prawa karnego nie wprost – jak np. zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, która w kontekście postępowania represyjnego może przykładowo przejawiać się w tym, że Policja, stosując zatrzymanie procesowe, musi działać w oparciu o powszechnie obowiązujące procedury, czy zasada zawarta w art. 30 Konstytucji (zasada nienaruszalności i niezbywalności godności ludzkiej), która ogranicza m.in. zakres metod, jakie można stosować w celu uzyskania zeznań od świadka. Jednak najważniejszym artykułem, który wprost odnosi się do postępowania represyjnego jest art. 42 Konstytucji RP.

---

<sup>3</sup> Wyr. TK z 1.3.1994 r., U 7/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 5.

<sup>4</sup> Wyr. TK z 26.4.1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12.

Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji RP określa wyłącznie podstawowe zasady prawa karnego, wskazując, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Zasady te wyraża maksyma *nullum crimen sine lege*, nakazująca określanie przepisów karnych przez akty prawne rangi ustawy, oraz *lex retro non agit*<sup>5</sup>, która zakazuje działania prawa wstecz. Zasady te stoją u fundamentów nowoczesnego prawa karnego i nie jest możliwe zbudowanie w pełni demokratycznego systemu prawa karnego, w którym owe zasady nie funkcjonują.

Należy zaznaczyć, że Konstytucja RP nie rozdziela prawa karnego materialnego od procesowego. P. Wiliński wskazuje, że „z konstytucyjnego punktu widzenia materialny czy procesowy charakter norm gwarancyjnych nie ma zasadniczego znaczenia ani nie stanowi istotnego kryterium dyferencyjnego”<sup>6</sup>. Za każdym więc razem, gdy Konstytucja odnosi się do prawa karnego, należy mieć na uwadze także przepisy procesowe. Wynika to z pragmatyki ustawodawcy, a także konieczności osiągnięcia spójności systemu całego prawa karnego, bowiem trudno wyobrazić sobie, aby konstruowano określone standardy dla przepisów prawa karnego materialnego, a równocześnie osłabiano regulacje o charakterze procesowym. Normy prawa karnego procesowego służą powiem realizacji przepisów karnomaterialnych. Co więcej, według E. Hryniewicz-Lach to poprzez normy procesowe właśnie spełniany jest gwarancyjny cel prawa karnego<sup>7</sup>.

Na marginesie należy dodać, że słowo „represja” w potocznym rozumieniu budzi negatywną konotację, ponieważ oznacza nieuzasadniony odwet za wyrządzenie określonej dolegliwości, co w odniesieniu do państwa prawa i emanacji jego organów budzi pewnego rodzaju sprzeczność z ideą zasady legalizmu państwa prawa. Represję w odniesieniu do postępowań represyjnych należy postrzegać zawsze z perspektywy nie tyle państwa, lecz raczej jednostki, która doznaje obiektywnie odczuwanych negatywnych skutków, na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

---

<sup>5</sup> Odnośnie do problemów z interpretacją tej zasady K. Mamak, Niejasny opis typu czynu a zachowanie zasady *nullum crimen sine lege*, w: I. Sepiolo (red.), *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013, s. 59 i n. czy M. Sławiński, Konstytucyjne uwarunkowania zasady *nullum crimen sine lege* – uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, w: I. Sepiolo (red.), *Nullum crimen sine lege*, Warszawa 2013, s. 23 i n.

<sup>6</sup> P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>7</sup> E. Hryniewicz-Lach, *Kara kryminalna w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 175.

### § 3. Zakres znaczeniowy konstytucyjnego rozumienia „odpowiedzialności karnej”

Pojęciem kluczowym dla niniejszych rozważań jest zakres znaczeniowy pojęcia odpowiedzialności karnej, określonej w art. 42 Konstytucji RP. *P. Sarnecki* wskazuje, że odpowiedzialnością karną jest „odpowiedzialność za czyny ludzkie (działania i zaniechania), która polega na wymierzeniu kary”<sup>8</sup>. Wydaje się zatem, jak najkrócej można stwierdzić, że postępowaniem represyjnym byłoby więc postępowanie w przedmiocie tak zarysowanej odpowiedzialności, a zatem odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Podstawowym aktem prawnym określającym odpowiedzialność za takie zachowania jest oczywiście Kodeks karny. Kodeks ten w swoim art. 116 wskazuje, że „przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie”. Powstać może więc pytanie, czy z racji użycia zarówno przez ustawodawcę konstytucyjnego, jak i zwykłego tego samego wyrażenia, pojęcie odpowiedzialności karnej zastosować można tylko do Kodeksu karnego oraz ustaw, o których mowa w art. 116 KK. Oznaczałoby, że standard konstytucyjny musiałby mieć zastosowanie wyłącznie do tych ustaw, a w przypadku pozostałych postępowań – a więc także tych, gdzie w grę wchodzi represja państwa – nie byłoby konieczne zachowywać jego standardów.

*M. Grzybowski* twierdzi, że ze względu na powszechny zasięg unormowań konstytucyjnych (w tym także art. 42 ust. 1 Konstytucji RP) pojęcie to znajduje swe zastosowanie we wszystkich przypadkach, gdzie wchodzi w grę kwestia odpowiedzialności karnej, i to niezależnie od paralelnego posłużenia się pojęciem odpowiedzialności karnej w przepisach ustaw („zwykłych”), w tym: przepisów KK, przepisów KPK czy innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, wzmiankowanych w art. 116 KK<sup>9</sup>.

W tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który uznał w wyroku z 26.11.2003 r.<sup>10</sup>, że pojęcie odpowiedzialności karnej ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje prawo karne. Ustawowe znaczenie pojęcia odpowiedzialności karnej użyte w art. 116 KK nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W innym z kolei wyro-

<sup>8</sup> *P. Sarnecki*, Komentarz do wolności i praw osobistych, w: *L. Garlicki*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2003, s. 1.

<sup>9</sup> *M. Grzybowski*, Konstytucyjne ujęcie odpowiedzialności karnej (uwagi na marginesie wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji RP), w: *P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel* (red.), Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, t. II, Warszawa 2012, s. 135.

<sup>10</sup> Wyr. TK z 26.11.2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 97.

ku<sup>11</sup> TK uznał, że konstytucyjne znaczenie pojęcia odpowiedzialności karnej, z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być bowiem ustalane przez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa. W przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji RP obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Powyższe rozstrzygnięcia Trybunału zostało potwierdzone w wyroku pełnego składu TK z 28.11.2007 r.<sup>12</sup>, w którym stwierdził on, że „utrwalonym poglądem orzecznictwa Trybunału jest to, że terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować znaczenie przypisywane przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej (w tym przypadku: KPK). Tak więc w orzecznictwie Trybunału należy uznać za utrwalony pogląd, że art. 42 Konstytucji RP odnosi się do postępowania represyjnego w ogólności, co jest pojęciem szerszym od postępowania regulowanego w KPK”.

Trybunał wskazywał, że w zakresie znaczeniowym odpowiedzialności karnej znajdują się także postępowania w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>13</sup>. Obejmuje więc znaczeniowo każdą odpowiedzialność represyjną wymierzaną na podstawie winy sprawcy<sup>14</sup>. Wina stanowi w tym zakresie kryterium wyróżnienia wskazanych przepisów, aczkolwiek równocześnie stanowi barierę, poza którą nie można wymierzyć odpowiedzialności. W państwie prawa każda odpowiedzialność, która oparta byłaby wyłącznie o kryteria obiektywne, bez odniesienia do świadomości uczestnika, który podlega tej odpowiedzialności, naruszałaby godność osoby ludzkiej w rozumieniu art. 30 Konstytucji RP.

Nie ma więc wątpliwości, iż konstytucyjny standard odpowiedzialności karnej odniesiony został do wszystkich postępowań represyjnych<sup>15</sup>. Stwierdzenie to nie oznacza, że określony standard musi być identyczny w odniesieniu do każdego z tych postępowań, bowiem ustawodawca zwykły może go swobodnie różnicować.

Status postępowań represyjnych, poza tymi określonymi w kodeksach, mają więc postępowania w zakresie przepisów OdpZbiorU. Taki zresztą też pogląd

---

<sup>11</sup> Zob. wyr. TK z 8.7.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62.

<sup>12</sup> Zob. wyr. TK z 28.11.2007 r., K 39/07, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129.

<sup>13</sup> Zob. wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103.

<sup>14</sup> Por. wyr. TK z 4.7.2004 r., P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50.

<sup>15</sup> M. Grzybowski, Konstytucyjne ujęcie, s. 140.

wyraził zresztą wprost TK<sup>16</sup>. Odpowiedzialność wobec podmiotów zbiorowych jest typem odpowiedzialności prawnej, w których określony podmiot niebędący osobą fizyczną odpowiada za działania osoby, która jest związana z danym podmiotem. Chociaż nie jest to odpowiedzialność karna *sensu stricto*, to jednak wykazuje powiązanie z odpowiedzialnością karną w rozumieniu Kodeksu karnego. Wynika to z faktu, że aby przypisać odpowiedzialność na podstawie przepisów OdpZbiorU, osoba fizyczna, która pozostaje w relacji z podmiotem zbiorowym, musi popełnić czyn enumeratywnie wymieniony w ustawie, a następnie zostać prawomocnie skazana. Ponadto warunkiem zaistnienia tej odpowiedzialności jest fakt, że podmiot zbiorowy musi odnieść korzyść z popełnionego czynu i wreszcie podmiot zbiorowy musiałby nie dopełnić należytej staranności w wyborze danej osoby lub też wykazać niewystarczający nadzór nad zachowaniem danej osoby. Represyjność zresztą tej ustawy można upatrywać także w wysokości kar, jakie mogą zostać orzeczone w tym postępowaniu. Na marginesie należy jednak zauważyć, że sporny jest charakter prawny tego rodzaju odpowiedzialności<sup>17</sup>.

Innymi pozakodeksowymi postępowaniami represyjnymi są postępowania z przepisów NielU, w których mimo zarysowanych w preambule tej ustawy prymatu celów wychowawczych przewidziano możliwość orzeczenia środka poprawczego, czy też przepisów UjawInfU. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestia represyjności tej ostatniej ustawy jest bezsporna<sup>18</sup>. W przypadku postępowania lustracyjnego owa represyjność wiąże się nie tyle z przebiegiem samego postępowania lustracyjnego, ale raczej ze skutkami orzeczenia, jakie mogą zaistnieć po zakończeniu postępowania. Istotne są bowiem przede wszystkim reperkusje, jakie mogą spotkać osobę, wobec której sąd orzeknie, że współpracowała (lub też nie) z określonymi organami państwa we wskazanym okresie czasowym. Skutki orzeczenia mogą bowiem oddziaływać na opinię publiczną, równocześnie wywierając wpływ na zagwarantowane w Konstytucji RP, ale też chociażby w art. 23 KC, dobra prawne osoby lustrowanej.

Stwierdzono już wyżej, że postępowaniem represyjnym jest także postępowanie dyscyplinarne<sup>19</sup>. W przypadku tego rodzaju odpowiedzialności jednak nie ma jednomyślności. *P. Sarnecki* wskazuje wprost, że „ani postępowanie administracyjne (decyzyjne i egzekucyjne), (...) ani postępowanie dyscyplinarne

---

<sup>16</sup> Zob. wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103.

<sup>17</sup> Por. *M. Pniewska*, Problematyka charakteru prawnego odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w prawie polskim, *Studia Iuridica Toruniensia* 2010, t. 6, s. 182.

<sup>18</sup> Por. orz. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48.

<sup>19</sup> Zob. *M. Brzezińska, D. Kaczorkiewicz, D. Tarnowska*, Niesprawca odpowiedzialność karna o charakterze represyjnym (karnym) w świetle Konstytucji RP (art. 42 ust. 1), *RPEIS* 2013, Nr 4, s. 92.

(dotyczące czy to pracowników, czy to użytkowników pewnego zakładu), bez względu na to jakie sankcje mogą być tu wymierzane, nie jest objęte zakresem komentowanego przepisu (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>20</sup>. Wydaje się jednak, że pogląd taki – w zakresie postępowania dyscyplinarnego – jest odosobniony. Przyjmuje się, że zasady wyrażone w art. 42 Konstytucji RP odnoszą się także do prawa dyscyplinarnego, przy czym stosuje się je odpowiednio<sup>21</sup>. *P. Czarnecki* podkreśla niejednorodny status norm dyscyplinarnych. Pisze: „choć odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, prawo dyscyplinarne nie jest częścią, prawa karnego i sankcje dyscyplinarne nie są karami kryminalnymi, to jednak prawo dyscyplinarne zalicza się do szeroko rozumianego prawa karnego”<sup>22</sup>. Wydaje się, że w przypadku postępowań dyscyplinarnych represję należy dostrzegać w dwóch aspektach. Z jednej strony nie budzi wątpliwości, że chociaż zastosowanie kary ograniczenia lub zakazu wykonywania zawodu może spowodować u obwinionego utratę możliwości zarobkowych i być bardziej dolegliwe niż kary izolacyjne w przypadku przestępstw. Z drugiej jednak strony w postępowaniach dyscyplinarnych, które toczą się w ramach samorządów zawodowych mających oparcie w art. 17 Konstytucji RP, cel postępowania powinien być jednak nie tyle represyjny, lecz raczej prewencyjny. Istotą tych postępowań jest bowiem zagwarantowanie należytego wykonywania istotnych społecznie zawodów.

## § 4. Problem postępowania administracyjno-karnego

Jako postępowanie represyjne można także rozważyć postępowanie administracyjno-karne. W cytowanym wyżej fragmencie komentarza *P. Sarneckiego* uznał on, że prawo administracyjne – nawet w zakresie stosowania sankcji – nie może zostać objęte zakresem art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Postępowania te jednak posiadają wiele podobieństw z prawem karnym, a sankcje stosowane w ramach tych postępowań są niejednokrotnie bardziej surowe niż te, które orzekane są za popełnienie przestępstwa. *M. Rogalski* wskazuje, że wynika to „nie tylko z wysokości np. kar pieniężnych, ale także z braku ogólnych zasad ich nakładania, szerokiego czasami uznania administracyjnego oraz cech sankcji administracyjnych i procedur ich stosowania”<sup>23</sup>. Przyjęcie przez ustawodawcę koncep-

---

<sup>20</sup> Zob. *P. Sarnecki*, Komentarz do wolności i praw osobistych, s. 2.

<sup>21</sup> Wyr. TK z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, Nr 10, poz. 119.

<sup>22</sup> Zob. *P. Czarnecki*, Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, Warszawa 2013, s. 29.

<sup>23</sup> *M. Rogalski*, Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna, *Ius Novum* 2014, s. 77.



cji odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności obiektywnej nie powinno wykluczać odpowiedniego stosowania konstytucyjnych zasad przewidzianych dla odpowiedzialności karnej.

Zauważając wagę i zagrożenia płynące z „przenoszenia” umiejscowienia sankcji z prawa karnego (o wyższym standardzie konstytucyjnym) do prawa administracyjnego, postuluje się wyodrębnić *sui generis* kategorię odpowiedzialności administracyjno-karnej (lub jak proponuje W. Radecki „administracyjne prawo karne”<sup>24</sup>), a w sferze norm regulujących postępowanie administracyjne wskazane byłoby rozbudowanie tej procedury pod kątem procedury *quasi*-karnej<sup>25</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie odmawiał jednak prawu administracyjno-karnemu standardu konstytucyjnego<sup>26</sup>. Wskazywał, że sankcja administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji<sup>27</sup>. Jak podkreślił TK, skoro istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, to proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara administracyjna nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz zaistnienia stanu niezgodnego z prawem.

Brak uznania, że prawo administracyjne musi spełniać wszystkie standardy odpowiedzialności karnej wynikające z Konstytucji, nie oznacza jednak dowolności państwa w zakresie formowania przepisów statuujących „odpowiedzialność karno-administracyjną”. Odnośnie do przepisów, które wkraczają w sferę praw i wolności, przewidując sankcję za określone ich zachowanie, Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z 14.10.2009 r. (w sprawie tzw. punktów karnych, które kierowcy zyskują po naruszeniu przepisów administracyjnych), że także przepisy tego typu muszą spełniać pewne minimalne standardy<sup>28</sup>. Jak niezwykle dolegliwe mogą być przepisy administracyjne, dowiodło także orzeczenie z 1.7.2014 r., w którym TK stwierdził, że obligatoryjne wymierzanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta administracyjnej kary pieniężnej w sztywno oznaczonej wysokości za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, bez względu

---

<sup>24</sup> W. Radecki, Dezintegracja polskiego prawa penalnego, Prok. i Pr. 2014, Nr 9, s. 26.

<sup>25</sup> D. Szumilo-Kulczycka, Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004, s. 82.

<sup>26</sup> Zob. wyr. TK z 22.9.2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, Nr 8, poz. 125, czy wyr. TK z 4.7.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50.

<sup>27</sup> Zob. wyr. TK z 31.3.2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30.

<sup>28</sup> Wyr. TK z 14.10.2009 r., Ts 54/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134.

na okoliczności tego czynu<sup>29</sup>. Automatyzm wymierzania tej sankcji w wysokości nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych, bez możliwości zmniejszania lub odstąpienia od niej w okolicznościach konkretnego przypadku, również podkreśla represyjność tego rozwiązania.

## § 5. Konkluzje

W podsumowującym tonie należy stwierdzić, że postępowanie represyjne z uwzględnieniem zakresu konstytucyjnej odpowiedzialności karnej musi być realizowane w oparciu o standard konstytucyjny, który wyznacza minimalne warunki, jakie spełniać ma określone postępowanie. Warunki dotyczą nie tylko postępowania karnego, ale także innych postępowań mieszczących się w zakresie konstytucyjnego pojęcia odpowiedzialności karnej. Standard ten przez lata – zarówno dzięki działalności doktryny, jak i Trybunału Konstytucyjnego – był systematycznie podnoszony. Z pozoru pozytywna tendencja doprowadziła paradoksalnie częściowo do pogorszenia pozycji obywatela. Związane jest to ze zjawiskiem wykorzystania instrumentarium administracyjnego do egzekwowania przestrzegania przepisów. Umieszczenie bezprawnych zachowań i sankcji, które wiązać się mogą z ich naruszeniem w płaszczyźnie prawa administracyjnego, uniemożliwia wykorzystanie gwarancyjnych mechanizmów, jakie dostępne są na gruncie prawa karnego. Jest to zjawisko niepokojące, szczególnie w sytuacji zwiększania się listy aktów prawnych, które w ten sposób zabezpieczając przestrzeganie zawartych w nich przepisów.

Warto przy tym mieć na względzie wymogi wynikające z zasady traktowania przepisów prawa karnego jako będącego *ultima ratio*, a zatem regulowania przepisami prawa karnego wyłącznie tych przejawów działalności człowieka, gdy inne gałęzie prawa nie są w stanie zabezpieczyć interesów danej jednostki. Niestety ustawodawca usiłując uciec od konstytucyjnego standardu postępowania represyjnego reguluje dolegliwą odpowiedzialność w ustawach o charakterze administracyjnym. Tym samym zamiast regulować daną kwestię w przepisach prawa karnego, konstruuje odpowiedni delikt dyscyplinarny, przewidując za niego kary pieniężne zamiast sankcji z art. 32 KK. Zjawisko to nasila się i nic nie wskazuje, aby można było temu skutecznie przeciwdziałać.

Niemniej należy mieć nadzieję, że zwiększające się ciągle standardy ingerencji w sferę praw i wolności przekładać się będą na faktyczne uprawnienia obywatela, a nie tylko mało znaczące zapisy ustawowe, które są prawem na półce, a nie w działaniu.

---

<sup>29</sup> Zob. wyr. TK z 1.7.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 68.