

MACIEJ PAJĄK

Katedra Prawa Karnego,
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Zasada *ne bis in idem* w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Zasada *ne bis in idem* została wyinterpretowana przez Trybunał Konstytucyjny z wzorca kontroli konstytucyjności określonego w art. 2 Konstytucji. W orzeczeniach trybunalskich wielokrotnie podkreśla się, że owa zasada należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie tej zasady¹.

¹ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. II.510.1123.2015.MK; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, (Dz. U. z 2015 r., poz. 1742), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A Nr 9 z 2010 r., poz. 104; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK z 1998 Nr 3, poz. 30, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK-A z 2007 r. Nr 8, poz. 95.

Zasada nie karania dwa razy za ten sam czyn była przedmiotem licznych orzeczeń sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego a także Trybunału Konstytucyjnego. Wciąż jednak wzbudza wiele kontrowersji i jest niejednolicie rozumiana². Wśród wielu wątpliwości można wymienić te dotyczące tego, czy wymóg zakazu podwójnego karania należy odnosić również do relacji sankcja administracyjna – kara kryminalna. Za przełomowe należy uznać rozważania Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r.³.

Sankcja administracyjnoprawna a kara kryminalna w świetle *ne bis in idem*

Sąd Rejonowy w Głubczycach zadał pytanie prawne, czy art. 271 §1 Kodeksu karnego⁴ w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn odpowiedzialności karnej za przestępstwo oraz kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ jest zgodny z art. 2 Konstytucji⁶, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji

² K. Witkowska, Idealny zbieg czynów karalnych w Kodeksie wykroczeń a zasada *ne bis in idem*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2012, s. 120.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.); dalej: „k.k.”.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.); dalej: „u.t.d.”.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.); dalej: „Konstytucja”.

o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷ oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸.

Art. 92 a u.t.k. stanowi, że podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10 000 złotych za każde naruszenie. Załącznik nr 3 w punkcie 3.9 określa sankcję w wysokości 8 tysięcy złotych za umieszczanie w liście przewozowym i innych dokumentach danych i informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Sąd inicjujący postępowanie słusznie dostrzegł, że zakres zastosowania przepisu administracyjnego będzie tożsamy z regulacją karnoprawną z art. 271 §1 k.k. penalizującą wystawienie dokumentu, w którym poświadczą się nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne. Wątpliwości podzielił także Rzecznik Praw Obywatelskich⁹. Rzecznik zwrócił jednak uwagę na zbyt ogólny zakres pytania prawnego, bowiem sąd pytający nie doprecyzował, że przepis art. 92a u.t.k. na mocy ust. 6 powinien być rozpatrywany łącznie z załącznikami do ustawy, albowiem sam przepis stanowi tylko ogólną normę. I tak załącznik nr 3 do ww. ustawy w punkcie 3.9 stanowi, do jakich sytuacji należy odnieść kompetencję do wymierzenia kary pieniężnej.

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42 poz. 364); dalej: „EKPCz”.

⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167); dalej: „MPPOiP”.

⁹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. II.510.1123.2015.MK

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stalowisko_RPO_ws_pyta_nia_prawnego_SR_Gluczyce.pdf> [dostęp:28.06.2017].

Trybunał podkreślił z kolei, że ustawodawca ma swobodę w wyborze sposobu ukarania za przekroczenie normy prawnej. To znaczy może przewidzieć sankcję administracyjną nakładaną przez organy zobowiązane do egzekwowania nakazów i zakazów tej gałęzi prawa i dopuszczalność takiego rozwiązania nie budzi co do zasady wątpliwości. Z drugiej jednak strony ustawodawca kształtując mechanizmy reakcji organów władzy publicznej na przekroczenie prawa winien uwzględnić standardy konstytucyjne, do których należy zakaz wielokrotnego karania tej samej osoby za ten sam czyn oraz proporcjonalność reakcji na przekroczenie danego zakazu czy nakazu ustawowego. Szczególnie niepożądaną z punktu widzenia powyższych zasad jest zdaniem Trybunału sytuacja, w której łączy się różne rodzajowo środki represji, które służą ochronie tych samych dóbr prawnych. W przedstawionej sprawie zarówno art. 271 k.k. jak również 92 a u.t.k. mają zdaniem Trybunału charakter represyjny. Administracyjna kara pieniężna przewidziana w powyższym przepisie także bowiem pełni funkcję prewencyjną, zniechęca do naruszeń norm prawnych. Trybunał dostrzegł również tożsamość przedmiotu ochrony obu przepisów jakim jest prawdziwość poświadczonych w dokumencie informacji, rzetelność dokumentu znajdującego się w obrocie prawnym.

W konsekwencji Art. 92a ust. 1 został przez Trybunał uznany za niezgodny z zasadami *ne bis in idem* oraz proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie przez organ kary administracyjnopieniężnej oraz kary kryminalnej przez sąd za ten sam czyn. Wymienione

przepisy utraciły w tym zakresie moc z dniem 24 czerwca 2017 r.

Relacja sankcja administracyjnoprawna – sankcja karna w kontekście zasady nie karania dwa razy za ten sam czyn była rozpatrywana chociażby przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹⁰. Zawisła przed sądem sprawa dotyczyła relacji stosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów danej kategorii a zakazem zwrotu skazanemu dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami innej kategorii. Tu orzeczono, że regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, w zakresie w jakim uniemożliwiają zwrócenie kierującemu pojazdami prawa jazdy kategorii, których nie objął środek karny orzeczony wobec kierującego przez sąd powszechny naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd poznański okazał się dużo bardziej krytyczny wobec ustawodawcy niż Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym orzeczeniu z 20 czerwca 2017 r.

Sąd administracyjny wymienił bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zakazu karania dwa razy za ten sam czyn. Wyjaśnił w uzasadnieniu prawnym, iż zasada ta choć nie jest wyrażona wprost Konstytucji, to wywodzi się ją z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawa i jej obowiązywanie w polskim porządku konstytucyjnym jest niekwestionowane¹¹. Wojewódzki Sąd Administracyjny idąc za Trybunałem Konstytucyjnym

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II SA/Po 1034/16.

¹¹ Por. Wyrok Trybunału z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00.

wyjaśnił, że podwójne, wielokrotne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na niepodporządkowanie się przez obywatela obowiązкови prawnemu¹².

Zasada *ne bis in idem* wyinterpretowana z zasady demokratycznego państwa prawnego jest rozumiana przez Trybunał szeroko, obejmując nie tylko zbiegi odpowiedzialności za czyny sankcjonowane przez prawo karne, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidziane tam środki mają charakter represyjny¹³.

Także art. 4 Protokołu nr 7 do MPPOiP traktuje, że 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. Zaś art. 14 ust. 7 tegoż aktu zakazuje również ponownego ścigania za osądzone przestępstwo: "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".

Rozpatrywany w przedstawionej sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny przepis ustawy o kierujących pojazdami ustanawia sankcję administracyjną w postaci zakazu wydania bądź zwrotu dokumentu

¹² Tak m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06.

potwierdzającego uprawnienie w zakresie kierowania pojazdami określonych kategorii. Niesie to ze sobą skutek w postaci zakazu legalnego kierowania tymi pojazdami po drogach publicznych oraz położonych w strefach zamieszkania i w strefach ruchu. Postawą jest w takim przypadku tylko i wyłącznie wydanie przez sąd powszechny orzeczenia, w którym wymierza on środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Ów środek karny może być orzekany przez sądy za popełnione przestępstwo na podstawie art. 42 k.k. lub za popełnione wykroczenie drogowe na mocy art. 29 k.w. Zależnie od typu popełnionego czynu zabronionego jego orzeczenie może mieć charakter obligatoryjny (art. 42 § 2 i § 3 k.k., art. 87 § 3 k.w.) lub fakultatywny (art. 42 § 1 k.k., art. 87 § 4 k.w.). Orzeczony zakaz może obejmować zakaz prowadzenia pojazdów danej kategorii jak i bezwzględny zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, co szczególnie rzutuje na omawiane orzeczenie.

Zachowanie kierującego pojazdem, którym wypełnia znamiona danego typu czynu zabronionego podlega każdorazowo ocenie sądu czy zachodzą przesłanki orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, jak również zakresu przedmiotowego i czasowego orzekanego zakazu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, na kanwie powyższych ustaleń stwierdza, iż wprowadzenie w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami zasad dotyczących odmowy zwrotu lub wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi, a sprowadzających się do obligatoryjnego rozszerzenia zakresu dolegliwości poza granice określone

prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego narusza zasadę zakazującą ponownego karania obywatela za ten sam czyn za jaki wymierzona mu została już uprzednio kara przez sąd powszechny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu słusznie dostrzegł, że sytuacja prawna kreowana przez art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami istotnie różni się od sytuacji z art. 102 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, który wprowadza sankcję administracyjną – zatrzymanie prawa jazdy za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Powyższy przepis był w 2016 r. przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego¹⁴. Trybunał argumentował, iż kumulacja sankcji administracyjnej zatrzymania prawa jazdy na 3 miesiące z karą wymierzaną w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ w postępowaniu wykroczeniowym, przewidziana jest kara łagodna – grzywna.

Co więcej, w przypadku przekroczenia dozwolonej prędkości k.w. nie przewiduje środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, jak ma to miejsce w przypadku kilku typów czynów zabronionych z k.k. Zdaniem Trybunału wymieniony środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów – czy to wszelkich, czy określonej kategorii – jest w swej istocie tożsamy z sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Skoro jednak taki środek karny nie jest przewidziany dla wykroczenia, to zdaniem Trybunału

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. K 24/15.

Konstytucyjnego nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny słusznie wnioskował *a contrario* na kanwie orzeczenia trybunalskiego, że sytuacja w której sankcja administracyjna w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy wymierzana jest z tytułu skazania za wykroczenie lub przestępstwo drogowe, gdzie wymierzono już środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju innego, niż ten w zakresie którego organ odmawia zwrotu zatrzymanego prawa jazdy, musi być uznana za naruszenie zasady *ne bis in idem*.

Orzecznictwo oraz standardy wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego wskazują na szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny zabronione pod groźbą kary kryminalnej, ale także przypadki zbiegu sankcji karnoprawnej i wynikającej z innych przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest środkiem represyjnym czy nim nie jest¹⁵.

Kumulacja odpowiedzialności karnej i administracyjnoprawnej nie może prowadzić do

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, publ. Dz. U. z 2015 r., poz. 1742, por. także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A Nr 9 z 2010 r., poz. 104; z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK z 1998 Nr 3, poz. 30 i z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK-A z 2007 r. Nr 8, poz. 95.

zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności. Na marginesie należy poczynić uwagę, że nie bez przyczyny często mówi się o tzw. „karach administracyjnych” czy „administracyjnym prawie karania”¹⁶. Kary administracyjnoprawne częstokroć wiążą się z dolegliwą sankcją finansową i w swej istocie są represyjne. Doskonale obrazuje to różnica między wielomilionową karą, wymierzaną przykładowo przez Prezesa UOKiK na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷, a grzywną wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym, której postawę prawną stanowi przepis tej samej ustawy. Art. 114 ustawy sankcjonuje naruszenie obowiązku udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub obowiązku ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika i na jego postawie sąd powszechny może wymierzyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł. Z drugiej strony, na mocy art. 106 ww. ustawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nałożyć karę w wysokości do 10% rocznego obrotu, zaś na mocy art. 106a sankcję w wysokości do 2.000.000 zł. Z powyższego wynika, że nie zawsze prawo karne *sensu largo* będzie najsurowszym regulatorem ludzkiej działalności.

¹⁶ Odmienne M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 39; Autorzy nadto zwracają uwagę na błędnie stosowaną terminologię „administracyjne prawo karne”.

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniach jednakże podkreśla, iż to nie sam w sobie represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter konkretnej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*¹⁸. Utrwalił się wobec powyższego pogląd, że dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej znaczenie ma nie sama jej nazwa, ale treść, którą ustawodawca z nią wiąże¹⁹.

Zasada *ne bis in idem* jest jedną z najistotniejszych zasad prawa karnego²⁰. Omówiony wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r.²¹ stanowi przełamanie dawnej linii orzeczniczej Trybunału, wyraźnie rozgraniczającej sankcje karne od administracyjnych czy cywilnoprawnych²². Upřednio Trybunał wskazywał, że tylko stwierdzenie, iż konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji²³. Zasada nie karania dwa razy za to samo doznaje paradoksalnie wyjątków już tylko na gruncie prawa karnego – na gruncie art. 8 Kodeksu karnego

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., o sygn. K 17/97.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK-A z 2002 r. Nr 7, poz. 91.

²⁰ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK-A z 2002 r., z. 5, poz. 63.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15.

²² Por. Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08.

²³ Ibidem; M. Rogalski, Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna, *Ius Novum* 2014, s. 74.

skarbowego i art. 10 Kodeksu wykroczeń., w których ustawodawca ustanowił instytucję tzw. zbiegu idealnego. Jednak Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając kwestię, czy można nałożyć na obywatela sankcję administracyjną mimo skazania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, zdecydowanie podkreślił, że dopuszczenie do powyższej sytuacji prowadzi do naruszenia zakazu karania dwa lub więcej razy za ten sam czyn i uznał zakwestionowane przepisy za niezgodne z art. 2 Konstytucji.