

Ewa Grzęda¹, Milena Garwol²

**Orzekanie o administracyjnych karach pieniężnych
w związku z naruszeniem tzw. ustaw i rozporządzeń covidowych
a odpowiedzialność za wykroczenie
(w perspektywie zasady *ne bis in idem*)³**

Adjudication of Financial Administrative Sanctions in the Context
of the Violation of the So-Called COVID Acts and Regulations,
and Liability for Petty Offenses (in the View of the *ne bis in idem* Principle)

Rozprzestrzeniająca się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza na przełomie marca i kwietnia 2020 r., pandemia wirusa SARS-CoV-2 wywołała konieczność niezwłocznego podjęcia środków mających na celu zmniejszenie przyrostu zakażeń. Wiązały się one z ograniczeniem liczby i charakteru kontaktów międzyludzkich, swobody przemieszczania się, a przez to godziły w realizację wielu praw i wolności obywatelskich. Celem niniejszego artykułu nie jest badanie merytorycznej słuszności przedsięwziętych działań i ich faktycznej skuteczności w walce z pandemią choroby COVID-19, ocenianej przez ekspertów z zakresu nauk medycznych i socjologicznych.

¹ Ewa Grzęda – doktorant, Katedra Prawa Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński, adwokat / Ph.D. candidate, Chair of Criminal Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University, Kraków, attorney; ORCID: 0000-0003-3917-1272; ✉ ewa_grzeda@wp.pl.

² Milena Garwol – doktorant, Katedra Prawa Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński; aplikant sędziowski, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury / Ph.D. candidate, Chair of Criminal Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University, Kraków; judge trainee; ORCID: 0000-0001-8880-8765; ✉ mgarwol@wp.pl.

³ Zamieszczone w tym artykule analizy są efektem badań przeprowadzonych w ramach projektu „Restrykcje i represje stanu epidemii (prawne aspekty funkcjonowania społeczeństwa w trakcie i po pandemii)”. Projekt finansowany ze środków konkursu SocietyNow!#1 w ramach programu Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim. Zarys problemu przedstawiono także w tekście: E. Grzęda, M. Garwol, M. Sławiński, *Nie...*

W ramach niniejszego opracowania należy się pochylić nad kwestiami ściśle prawnymi. Wprowadzone kolejnymi rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów limitacje w zakresie swobody przemieszczania się opatrzone szczególnymi sankcjami, których wprowadzenie wywołało liczne kontrowersje, w tym także dotyczące niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP⁴. Nie sposób zaprzeczyć, że ustanowienie administracyjnych kar pieniężnych w odpowiedzi na przypadki niedostosowania się przez osoby fizyczne do nowych, tymczasowych zasad stanu zagrożenia epidemicznego, a później również stanu epidemii nastąpiło w ramach systemu prawa, w którym normy przewidujące te sankcje wchodziły w rozmaite interakcje z już istniejącymi regulacjami. Te powiązania powinny zostać zbadane na płaszczyźnie prawa materialnego oraz procesowego. W pierwszej kolejności warto odpowiedzieć na pytanie o charakter wprowadzonych kar, rozważając, czy wymierzenie ich w drodze administracyjnej oraz karnej pozostaje zgodne z zasadą *ne bis in idem*. Istotne będzie odwołanie się do przepisów wybranych ustaw procesowych normujących materię kilkukrotnego orzekania o tożsamym przedmiocie postępowania.

W dniu 1 kwietnia 2020 r., na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁵, przewidującej minimalne *vacatio legis*, weszły w życie nowe przepisy przewidujące szereg nakazów i zakazów, w tym art. 8 pkt. 22, który wprowadził do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁶ nowy rozdział 8a zatytułowany „Kary pieniężne”.

Najistotniejsze znaczenie⁷ nadano art. 48a ust. 1, który upoważnił państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych do nakładania kar

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP, Konstytucja.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 568.

⁶ Dz.U. 2008, nr 234, poz. 1570 ze zm., dalej: u.z.z.z.

⁷ Wskazać należy, iż nie jest to jedyny przypadek potencjalnego lub rzeczywistego zbiegu odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej na gruncie ustawodawstwa wydanego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2. Znamiennym przykładem jest również art. 15zzzn ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

pieniężnych w wysokości od 5 000 do 30 000 zł za naruszenie przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie określonego sposobu przemieszczania się oraz od 10 000 do 30 000 zł za naruszenie zakazów organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności⁸.

Niezależnie od powyższego w systemie prawa represyjnego *sensu largo* istnieje art. 54 k.w.⁹, zgodnie z którym karze grzywny do 500 zł albo karze nagany podlega ten, kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Jakkolwiek zasygnalizowano już co do tego poważne wątpliwości¹⁰, normę sankcjonowaną wynikającą z powołanego przepisu można, za pośrednictwem znamienia „wydanych z upoważnienia ustawy przepisów porządkowych”, odnosić do aktów prawnych, które wprowadziły ograniczenia co do możliwości przemieszczania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii wirusa SARS-CoV-2¹¹.

Abstrahując od pojawiających się wątpliwości dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego, sposobu ogłoszenia oraz istnienia delegacji ustawowej do wydania omawianych aktów normatywnych, warto

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Norma wynikająca z tego przepisu wykazuje znaczną zbieżność z art. 116 k.w. W niniejszym artykule głównym przedmiotem badań celem egzemplifikacji ogólnej natury zjawiska uczyniono jednak związek art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz art. 54 k.w.

⁸ „Kto w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie stosuje się do ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b nakazów, zakazów lub ograniczeń, o których mowa w: 1) art. 46 ust. 4 pkt 1 lub w art. 46b pkt 5 i 9–12, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 30 000 zł; 2) art. 46 ust. 4 pkt 2 lub w art. 46b pkt 3, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł; 3) art. 46 ust. 4 pkt 3–5 lub w art. 46b pkt 2 i 8, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 30 000 zł; 4) art. 46 ust. 4 pkt 6, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł; 5) art. 46 ust. 4 pkt 7 lub w art. 46b pkt 4, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5000 zł do 10 000 zł”.

⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2018, poz. 618, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks wykroczeń, k.w.

¹⁰ Zob. M. Małecki, *Ani...*

¹¹ Chodzi tu m.in. o rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 491; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 522; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020, poz. 566.

zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z jednoczesnego obowiązywania art. 54 k.w. oraz wprowadzonego na mocy ustawy nowelizującej z dnia 31 marca 2020 r. art. 48a ust. 1 u.z.z.z. W szczególności należy podnieść, że aprobata dla stanowiska, wedle którego zakresy zastosowania tych norm się pokrywają, może prowadzić do wniosku, że dochodzi wówczas do wymierzania różnych sankcji represyjnych za to samo zachowanie, zarówno przez sąd, jak i organ administracyjny. Ta sytuacja godziłaby w fundamentalną dla porządku prawnego zasadę *ne bis in idem*, tj. zakazu wielokrotnego procedowania i wymierzania sankcji za to samo zdarzenie.

Przyglądając się treści art. 48a ust. 1 u.z.z.z., został on umieszczony w rozdziale zatytułowanym „Kary pieniężne”. Takim pojęciem posłużył się ustawodawca określając rodzaj sankcji wymierzanych podmiotom, które w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie zastosowały się do nakazów ustanowionych na podstawie art. 46 i 46b wskazanej ustawy. Podmiotem władnym do wymierzenia tejsz sankcji stał się państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny, a także – w wyszczególnionych przypadkach – odpowiedni wojewoda albo minister właściwy do spraw zdrowia. Wymiar kary następował w drodze decyzji administracyjnej, której z urzędu, na podstawie art. 48a ust. 4 ustawy, przyznano rygor natychmiastowej wykonalności, a jej ewentualna egzekucja miała następować w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² (art. 48a ust. 6). Znamienne jest także to, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹³ (art. 48a ust. 8).

Pobieżna weryfikacja przytoczonych regulacji prowadzi do twierdzenia, iż ustawodawca posłużył się specyficznym reżimem odpowiedzialności administracyjnej lub mówiąc precyzyjnie – karno-administracyjnej. Pod tym pojęciem kryje się szereg norm sankcjonowanych i sankcjonujących rozmieszczonych w licznych, co do zasady niepowiązanych ze sobą w sposób merytoryczny, aktach normatywnych, które cechuje automatyzm stosowania, obiektywizacja odpowiedzialności, restytucyjne lub prewencyjne przeznaczenie w odpowiedzi

¹² Dz.U. 2019, poz. 1438, tekst jedn.

¹³ Dz.U. 2019, poz. 900, tekst jedn.

na stan naruszenia prawa oraz administracyjny tryb postępowania, realizowany poza systemem sądownictwa powszechnego przez organy administracji publicznej (rządowej lub samorządowej) oraz sądy administracyjne, sprawujące kontrolę działalności administracji publicznej (art. 3 § 1 p.p.s.a.¹⁴).

W konsekwencji sankcje karno-administracyjne mają niejednorodny charakter, jak również niejednakowa jest technika legislacyjna, jaką posługuje się ustawodawca wprowadzając je do porządku prawnego. W omawianej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi sankcje te zostały zgrupowane w osobnym rozdziale i nazwane mianem kar pieniężnych. Podobnie sytuacja prezentuje się na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁵, gdzie w rozdziale 10 zatytułowanym „Kary pieniężne” ustawodawca w art. 89–91a zgromadził wszystkie specyficzne dla ww. ustawy regulacje dotyczące sankcji administracyjnych. Z kolei w dziale IVA k.p.a.¹⁶ ustawodawca posługuje się pojęciem „administracyjnych kar pieniężnych”¹⁷, a jeszcze inaczej rzecz przedstawia się na gruncie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁰, gdzie prawodawca, posługując się pojęciem „kar pieniężnych”, nie zdecydował się zgromadzić przepisów wysławiających te sankcje w jednej jednostce redakcyjnej, lecz umieścić je w wielu miejscach ustawy, wiążąc z merytoryczną materią norm postępowania, do których odniósł poszczególne sankcje (np. w art. 13k, art. 29a, art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych²¹, art. 37d ustawy

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2019, poz. 2325, tekst jedn., dalej: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, p.p.s.a.

¹⁵ Dz.U. 2009, nr 201, poz. 1540 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2020, poz. 256, tekst jedn., dalej: Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.

¹⁷ Pojęciem tym posłużył się ustawodawca również w art. 15zzzo ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

¹⁸ Dz.U. 1985, nr 14, poz. 60 ze zm.

¹⁹ Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.

²⁰ Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880 ze zm.

²¹ Dz.U. 2020, poz. 470, tekst jedn.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody²³).

Skupienie tak wielu różnych regulacji w jednym reżimie odpowiedzialności musiało wzbudzić uzasadnione pytania o ich naturę i pociągnęło za sobą konieczność weryfikacji, czy zapewniono odpowiedni standard gwarancyjny w demokratycznym państwie prawa. W tym zakresie należy wskazać, że w swoim bogatym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się zarówno o funkcji sankcji karno-administracyjnych, jak również co do możliwości łączenia różnych środków reakcji prawnej w odpowiedzi na ten sam czyn będący podstawą ich wymierzenia.

Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeń wyraził pogląd, iż sankcje karno-administracyjne nie mieszczą się w szeroko pojętym reżimie prawa karnego, co nie uzasadnia zastosowania gwarancji wyrażonych art. 42 Konstytucji RP²⁴. Z drugiej jednak strony wskazywano, że gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji (w tym art. 42) stosują się do wszelkich postępowań o charakterze represyjnym (tj. rozstrzygających o odpowiedzialności karnej, wykroczeniowej, dyscyplinarnej etc.)²⁵. Za postępowanie represyjne Trybunał Konstytucyjny uznaje natomiast taką procedurę, której celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji²⁶.

Z kolei w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., P 50/13 procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. W pierwszej kolejności

²² Dz.U. 2020, poz. 293, tekst jedn.

²³ Dz.U. 2020, poz. 55, tekst jedn.

²⁴ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06 i wskazane tam inne orzeczenia Trybunału.

²⁵ Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny uznaje, że: „konstytucyjne pojęcie «odpowiedzialności karnej» ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje kodeks karny”, a: „odpowiedzialność karna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, w związku z którą stosowane są środki o charakterze represyjnym”, w którym to pojęciu mieszczą się np. odpowiedzialność za wykroczenia czy odpowiedzialność dyscyplinarna. Oznacza to tym samym, iż: „standardy konstytucyjne przewidziane w art. 42 odnoszą się odpowiednio do szeroko rozumianego prawa represyjnego”. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03.

²⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., K 35/06 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93.

należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Jeżeli w wyniku przeprowadzenia testu okaże się, że dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same bądź odmienne cele.

Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym powinna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Wobec powyższego, aby stwierdzić naruszenie zakazu *ne bis in idem*, należy rozstrzygnąć, czy w omawianym przypadku mamy do czynienia z dwukrotnie nakładaną sankcją charakterze represyjnym i czy realizują one te same cele.

Nie ma wątpliwości, że norma wywodzona z art. 54 k.w. ma charakter środka skierowanego na represjonowanie sprawcy, który w przeszłości naruszył prawo. Świadczy o tym nie tylko umieszczenie przepisu w akcie prawnym należącym do dziedziny tradycyjnie zaliczanej do prawa karnego *sensu largo*, ale również charakter sankcji, jakimi są grzywna albo nagana. Te środki odnoszą się bezpośrednio do osoby sprawcy i są wyrazem społecznej oraz prawnej dezaprobaty dla sprawcy czynu zabronionego²⁷.

Z drugiej strony sankcje administracyjne spełniają przede wszystkim funkcję prewencyjną lub restytucyjną – mają stanowić automatyczny mechanizm reakcji, mający na celu przymuszenie jednostki do wdrożenia i przestrzegania stosownych przepisów prawa²⁸.

Próbie odnalezienia granicy pomiędzy sankcjami o charakterze *stricte* penalnym a dolegliwościami o charakterze administracyjnym lub administracyjno-karnym podjęto w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych. Dla przykładu Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2019 r., II GSK 688/17 stwierdza na gruncie zbiegu sankcji karnej z art. 107 k.k.s.²⁹ oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych:

²⁷ Jak zauważa A. Adamowski: „sankcje kreowane przez ten instrument są nie tylko najbardziej drastyczne, dolegliwe (...), ale odnoszą się do najbardziej wrażliwych dóbr człowieka, a ponadto zawierają w sobie swoisty element potępienia moralnego” – A. Adamowski, *Prawo...*, s. 18–19.

²⁸ W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się również, iż sankcje administracyjne mają stanowić odpowiedź na naruszenie obowiązków prawa nałożonych na jednostki – zob. szerzej M. Lewicki, *Pojęcie...*, s. 70 i n.

²⁹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2018, poz. 1958, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks karny skarbowy, k.k.s.

Zakresowo, odpowiedzialność administracyjna za naruszanie warunków urzędowania gier na automatach w zakresie odnoszącym się do miejsca ich urzędowania oraz odpowiedzialność karna za prowadzenie gier na automacie wbrew przepisom ustawy nie wykluczają się wzajemnie. Odpowiedzialność karnoskarbowa oparta jest na z gruntu odmiennych przesłankach niż odpowiedzialność za delikt administracyjny. O ile pierwsza z nich oparta jest na zasadzie winy – którą można przypisać osobie fizycznej – to druga oparta jest już na przesłance obiektywnego naruszenia prawa. Ponadto, o ile główną funkcją odpowiedzialności karnej jest funkcja represyjna, czyli odwet za popełniony czyn zabroniony, to główną funkcją odpowiedzialności administracyjnej stanowi funkcja szeroko pojętej prewencji, której mogą towarzyszyć również inne jeszcze funkcje³⁰.

Truizmem jest twierdzenie, że funkcja represyjna rozumiana jako reakcja odwetowa państwa w odpowiedzi na zło wynikające z naruszenia przez sprawcę przepisów prawa nie jest jedyną rolą, jaką prawo karne ma pełnić w systemie prawa³¹. Nie budzi wątpliwości, że chociaż rola sprawiedliwościowa była historycznie wyróżniana jako pierwsza i najistotniejsza, to współcześnie podkreśla się jego równie istotną funkcję prewencji generalnej i indywidualnej³², ale także innych funkcji, jak np. mechanizmu realizowania idei tzw. sprawiedliwości naprawczej³³. Nie jest pozbawione racji twierdzenie, iż również sankcje karno-administracyjne pełnią różnorodne funkcje – od czystej restytucji i prewencji³⁴, aż po pewne elementy represji, które odgrywać mają większą lub

³⁰ Tak też np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SA/Go 94/18: „Odpowiedzialność administracyjna za niedotrzymanie warunków urzędowania gier i odpowiedzialność karna za bezprawne urzędowanie takich gier nie wykluczają się wzajemnie z uwagi na istotne różnice pomiędzy deliktem administracyjnym a czynem zabronionym”; a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., P 32/12: „kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, rekompensuje nieopłacony podatek od gier i inne należności uiszczane przez legalnie działające podmioty. Celem kary nie jest więc odplata za popełniony czyn, co charakteryzuje sankcje karne, ale przede wszystkim restytucja niepobranych należności i podatku od gier, a także prewencja. Kara pieniężna jest więc reakcją ustawodawcy na fakt czerpania zysków z nielegalnego urzędowania gier hazardowych przez podmioty nieodprowadzające z tego tytułu podatku od gier, należności i opłat”.

³¹ Zob. np. A. Zoll, W. Wróbel, *Polskie...*, s. 39–46. Co godne odnotowania, autorzy, omawiając funkcje prawa karnego, rozpoczynają od omówienia funkcji ochronnej jako podstawowej i niekwestowanej. Dopiero w następnej kolejności omówiona zostaje funkcja sprawiedliwościowa, rozumiana jako reakcja na wyrządzone przez sprawcę zło.

³² Zob. np. L. Gardocki, *Prawo...*, s. 7–8.

³³ Zob. np. J. Consedine, *Sprawiedliwość...*

³⁴ Jak wskazuje się np. na gruncie art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

mniejszą rolę przy wymierzaniu takich sankcji sprawcy naruszenia porządku prawnego. Również Trybunał Konstytucyjny nie zanegował możliwości pełnienia przez sankcje administracyjne funkcji bezpośrednio represyjnej, jednak zaznaczył wyraźnie, że cel ten nie może dominować nad innymi funkcjami spełnianymi przez daną sankcję³⁵. Podnoszono, iż sankcja karno-administracyjna: „nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji”³⁶, a ich nałożenie: „nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz (...) zaistnienia stanu niezgodnego z prawem”³⁷.

Realizując pierwszy etap testu wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r., P 50/13 należy rozważyć, czy kary pieniężne przewidziane w art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi pełnią funkcję represyjną. Pomocne będzie odwołanie do argumentacji przedstawionej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do oceny regulacji prawnych, które chociaż formalnie nie przynależą do dziedziny prawa karnego, to jednak z uwagi na prawnokarną konotację czynu, za który ma zostać wymierzona sankcja, cel jej ustanowienia oraz rodzaj i wysokość przewidywanej kary, należą w istocie do norm o rodowodzie penalnym³⁸. W konsekwencji prowadzi to do pytania o to, czy najgłębszą istotą unormowania zawartego w art. 48a ust. 1 jest rzeczywiście ustanowienie sankcji karno-administracyjnej bądź penalnej, która wchodzi w niedopuszczalną kolizję z normą opisaną w art. 54 k.w.

W tym zakresie uwagę przykuwa dolegliwość w postaci kary pieniężnej nakładanej przez inspektora sanitarnego. Można powiedzieć, że *prima facie* spełnia ona wszelkie przesłanki, by określić ją mianem sankcji represyjnej, której naczelnym celem jest odpłata za brak dania posłuchu normom regulującym dopuszczalne sposoby przemieszczania się i gromadzenia w przestrzeni publicznej. Przemawiać za tym może

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., K 24/15.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06.

³⁸ Zob. np. wyroki z dnia 27 sierpnia 1991 r., *Demicoli vs. Malta*, skarga nr 13057/87; z dnia 15 listopada 2007 r., *Galstyan vs. Armenia*, skarga nr 26986/03; z dnia 3 października 2013 r., *Kasparov i inni vs. Rosja*, skarga nr 21613/07; z dnia 14 kwietnia 2014 r., *Muslija vs. Bośnia i Hercegowina*, skarga nr 32042/11.

zarówno brzmienie art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, jak i rzeczywisty cel sankcji. Omawiana regulacja z całą pewnością nie zmierza do jakiegokolwiek formy przywrócenia stanu zgodnego z prawem przez osobę, która dopuściła się naruszenia przepisów ograniczających swobody w zakresie przemieszczania się. Przyznać natomiast wypada, że istotną rolę odgrywa w tym przypadku funkcja prewencyjna, na którą w przeważającej mierze wpływa wysokość omawianych kar pieniężnych wymierzanych już za jednorazowe naruszenie zakazów lub nakazów opisanych w art. 48a ust. 1 u.z.z.z., które – z uwagi na treść znamion czasownikowych – miały być kierowane do osób fizycznych.

Nie można jednak nie zauważyć, że sankcje określone w art. 48a ust. 1 u.z.z.z. mają również represyjny charakter. W znacznej mierze sankcjonuje tę samą sytuację, co wykroczenie opisane w art. 54 k.w., mając na celu pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności za zdarzenie przeszłe, polegające na nieusłuchaniu nakazu płynącego z normy prawnej z uwagi na fakt stworzenia w ten sposób przez sprawcę – przynajmniej na poziomie abstrakcyjnym – zagrożenia dalszego szerszenia się pandemii wirusa SARS-CoV-2 na terytorium kraju.

Powyższy związek jeszcze jaskrawiej ujawnia się w kolizji norm wynikających z art. 15zzzn ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁹, a także art. 116 k.w.⁴⁰ i ewentualnie także art. 165 § 1 pkt. 1 k.k.⁴¹

³⁹ „W razie stwierdzenia naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19, nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa, państwowy powiatowy inspektor sanitarny nakłada na osobę naruszającą taki obowiązek, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną w kwocie do 30 000 zł”.

⁴⁰ „§ 1. Kto, wiedząc o tym, że: 1) jest chory na gruźlicę, chorobę weneryczną lub inną chorobę zakaźną albo podejrzany o tę chorobę, 2) styka się z chorym na chorobę określoną w punkcie 1 lub z podejrzanym o to, że jest chory na gruźlicę lub inną chorobę zakaźną, 3) jest nosicielem zarazków choroby określonej w punkcie 1 lub podejrzanym o nosicielstwo, nie przestrzega nakazów lub zakazów zawartych w przepisach o zapobieganiu tym chorobom lub o ich zwalczaniu albo nie przestrzega wskazań lub zarządzeń leczniczych wydanych na podstawie tych przepisów przez organy służby zdrowia, podlega karze grzywny albo karze nagany”.

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2018, poz. 1600, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks karny, k.k. Artykuł 165 § 1 pkt 1: „Kto sprowadza niebezpieczeństwo

Nie ma wątpliwości, że główną rolą sankcji przewidzianej w art. 15zzzn ust. 1 jest w pierwszej kolejności represja wymierzona osobie, która stworzyła niebezpieczeństwo dla zdrowia publicznego lub zdrowia poszczególnych osób, a także prewencja mająca na celu odstraszenie innych osób, na które nałożono obowiązek hospitalizacji, izolacji lub kwarantanny⁴². W każdym z tych przypadków, bacząc na normy wynikające m.in. z art. 2 u.z.z.z., celem ustanowienia zakazu jest zapobieżenie szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych, jaką bez wątpienia jest COVID-19.

Nie sposób uznać, że sankcje karno-administracyjne wprowadzone do systemu prawnego w celu zwalczania pandemii wirusa SARS-CoV-2 miałyby stanowić wyłącznie „środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo zarządzających zadań administracji”. Najgłębszą funkcją przepisów ograniczających swobodę przemieszczania się i gromadzenia osób zdrowych i chorych nie było usprawnienie działań administracji publicznej, ale ochrona dobra prawnego w postaci zdrowia powszechnego, zaś sankcje karno-administracyjne wyrażone w tych przepisach nie mają stanowić wyłącznie reakcji na naruszenie prawa, lecz stanowią także odpłatę wymierzającą sprawcy za podjęcie zachowania ocenianego jako ryzykowne, nieodpowiedzialne i społecznie nieakceptowalne w sytuacji niekontrolowanego szerzenia się potencjalnie śmiertelnościowego patogenu. W powyższym stwierdzeniu przejawia się także społecznej dezaprobaty dla czynu i potępienia sprawcy, które zostały przeniesione na grunt ocen normatywnych. Co więcej, bacząc na surowość sankcji przewidzianych przez art. 48a ust. 1 i inne normy statuujące kary pieniężne w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bez wątpienia sankcję wymierzaną w przedziałach 5 000 / 10 000–30 000 zł jako reakcję na dotychczas codziennie podejmowane aktywności w obecnych realiach społeczno-ekonomicznych można określić mianem drastycznie wygórowanej, tym bardziej, iż przekracza

dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach: 1) powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej”.

⁴² Przypomnieć należy również, iż o ile pojęcie kwarantanny na gruncie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi odnosi się do osób zdrowych, które były narażone na zakażenie, o tyle izolacja i hospitalizacja odnoszą się bezpośrednio do osób chorych na chorobę zakaźną albo podejrzanych o chorobę zakaźną.

wielokrotnie górną granicę kary grzywny wymierzonej za wykroczenie opisane w art. 54 czy art. 116 Kodeksu wykroczeń. Zasadnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2015 r., P 32/12 dotyczącym administracyjnej kary pieniężnej, że: „nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*”.

Wobec powyższych argumentów uzasadniony niepokój musi wzbudzać dostrzegalny przyrost liczby sankcji karno-administracyjnych kosztem odpowiedzialności wykroczeniowej, tym bardziej, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie⁴³ przyjmuje się zgodnie, że do ustawodawcy należy możliwość przypisania konkretnej sankcji do reżimu odpowiedzialności administracyjnej bądź też karnej. Dla przykładu w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06 Trybunał Konstytucyjny konkluduje, że: „należy stwierdzić, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej”.

Wpisana w istotę sankcji karno-administracyjnych i wykroczeń możliwość niemal pełnej swobody wyboru konsekwencji za podjęcie niepożądanego zachowania, która została przyznana ustawodawcy, jeszcze bardziej zaciera różnicę między tymi dwiema gałęziami porządku prawnego. Nie sposób nie zadać pytania, czy wraz z przeniesieniem ustawowych znamion określonego czynu z przepisu prawa karnego (choćby *sensu largo*) do unormowań prawa administracyjnego samoistnie zmienia się cel takiej regulacji. Do konkluzji takiej należy odnieść się sceptycznie.

W związku z powyższym słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, podając, iż:

W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*.

⁴³ Zob. np. M. Szydło, *Charakter...*, s. 123 i n.

Bezspornie można stwierdzić, że zarówno sankcje przewidziane w art. 48a ust. 1 u.z.z.z., jak i w art. 54 Kodeksu wykroczeń pełnią charakter represyjny (w istocie stanowią sankcje karne w myśl konstytucyjnego rozumienia odpowiedzialności karnej), realizując zbieżne cele. Wymierzenie jednemu podmiotowi obu tych sankcji za ten sam czyn naruszać będzie konstytucyjną zasadę *ne bis in idem*. Tę samą konkluzję należy odnieść do innych przypadków zbiegających się sankcji, m.in. cytowanego już art. 15zzzn ust. 1 i art. 116 k.w.

Z pola widzenia nie może oczywiście umknąć zmiana normatywna dokonana na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁴. W drodze omawianej ustawy doszło do wprowadzenia do podstawowej ustawy regulującej reżim odpowiedzialności administracyjnej działu IVA zatytułowanego „Administracyjne kary pieniężne”, który w art. 189a–189k miał doprowadzić do kompleksowej ogólnych zasad odpowiedzialności dotyczących sankcji karno-administracyjnych.

Na szczególną uwagę zasługują art. 189d pkt 3⁴⁵ oraz art. 189f § 1 pkt 2⁴⁶ k.p.a. Pierwszy ze wspomnianych przepisów statuuje swoisty katalog dyrektyw wymiaru kary pieniężnej, o którym można powiedzieć, że stanowi dalece uproszczony odpowiednik art. 53 k.k., do którego nastąpi odwołanie w dalszej części opracowania. Drugi zaś stanowi podstawę do podjęcia przez organ administracji publicznej decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary pieniężnej. Oba przepisy odnoszą się *expressis verbis* do przypadków zbiegu odpowiedzialności karnej (w tym wykroczeniowej) oraz karno-administracyjnej, jednak art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. normuje sytuacje, w których sankcja prawno-karna i administracyjna miałyby spełniać te same cele, a sprawca poniósł już

⁴⁴ Dz.U. 2017, poz. 935.

⁴⁵ „Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: (...), 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe”.

⁴⁶ „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: (...) 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”.

odpowiedzialność karną w odrębnym postępowaniu zakończonym prawomocnym orzeczeniem skazującym.

Zauważyć i podkreślić należy, że w takim przypadku ustawodawca nie wyłączył możliwości wartościowania czynu takiego sprawcy z uwagi na zaistnienie przeszkody wysławianej przez zasadę *ne bis in idem*, lecz – zobowiązując do odstąpienia do wymierzenia kary – nałożył na organ obowiązek pouczenia sprawcy⁴⁷. W tym zakresie, jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 lutego 2020 r., VI SA/Wa 2339/19:

Organ administracji publicznej jest obowiązany, po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna; po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame; po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Ustawodawca dał zatem jednoznacznie wyraz przekonaniu, że kara kryminalna i sankcja karno-administracyjna mogą pełnić tę samą funkcję i służyć temu samemu celowi. Ponieważ sankcje prawnokarne z uwagi swój aspekt aksjologiczny nigdy nie pełnią wyłącznie funkcji prostej reakcji na naruszenie normy prawnej, wspólnym celem dolegliwości penalnych i administracyjnych mogą być wyłącznie represja i prewencja. W omawianym przypadku sankcji opisanych w art. 48a ust. 1 u.z.z.z. i art. 54 k.w. cele te są realizowane, w istocie w równym stopniu przez oba rodzaje dolegliwości.

Wydawać by się mogło, że w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. ustawodawca apriorycznie rozstrzygnął omawiany konflikt, jaki mógłby zachodzić pomiędzy obiema sankcjami na gruncie zasady *ne bis in idem* i nie ma racji Rzecznik Praw Obywatelskich, który w opinii z dnia 26 marca 2020 r.⁴⁸ zwracał uwagę na naruszenie standardu *ne bis in idem* poprzez wprowadzenie sankcji pieniężnych przepisem art. 15z⁴⁹ projektowanej wówczas ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych

⁴⁷ Jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Łd 464/19: „Istotą odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest nienakładanie tej kary, mimo, że doszło do naruszenia prawa przez obowiązanego (adresata zakazu)”.

⁴⁸ < <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Marsza%C5%82ka%20Sejmu%20ws%20specustawy%20o%20koronawirusie%2C%2026.03.2020.pdf> >.

⁴⁹ Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich odnosiły się do zbiegu tych sankcji z wykroczeniem opisanym w art. 116 k.w.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 299, Sejm IX kadencji).

W rzeczywistości jednak, jak się wskazuje w nauce, jeśli chodzi o zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem*, to: „na jego wymiar ochronny składa się zarówno aspekt materialny (zakaz dwukrotnego karania za ten sam czyn), jak i proceduralny (bariera przeciwko ponownemu wszczęciu i prowadzeniu postępowania o czyn, który już raz został osądzony)”⁵⁰.

O ile zatem zasada *ne bis in idem* w zakresie materialnym, który w przypadku później wszczętego postępowania administracyjnego dotyczącego ewentualnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej sprowadzać się będzie do odstąpienia od wymierzenia sankcji i poprzestania na pouczeniu, nie wydaje się naruszona, o tyle samo dopuszczenie przeprowadzenia formalnego postępowania administracyjnego w sytuacji uprzedniego ukarania sprawcy karą kryminalną jawi się jako niedopuszczalne i naruszające standard zasady *ne bis in idem* w jej aspekcie proceduralnym, który sprzeciwia się *in genere* możliwości powtórnej ewaluacji już raz prawomocnie zwartościowanego czynu konkretnego podmiotu⁵¹. Dlatego też uznać należy, że nawet przewidziana przez ustawodawcę w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. konieczność odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej na rzecz pouczenia sprawcy ukaranego już prawomocnie karą kryminalną nie gwarantuje zachowania standardu *ne bis in idem* z uwagi na samą dopuszczalność powtórnego ustalenia bezprawności czynu sprawcy w osobnym postępowaniu, czego konsekwencją (choćby jedyną) jest zastosowanie wobec podmiotu reakcji w postaci pouczenia.

Represyjny charakter administracyjnych kar pieniężnych dostrzega się nie tylko na poziomie omówionych wcześniej unormowań ustawowych, ale także w perspektywie wymiaru owej dolegliwości. Zdziwienie może budzić to, iż ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego omawiane sankcje, nakazał w nieunormowanym zakresie stosowanie

⁵⁰ M. Zwierz, *Zakaz...*

⁵¹ „Wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej za ten sam czyn oznacza aktualizację negatywnej przesłanki procesowej, eliminując w sposób ostateczny możliwość wartościowania tego samego czynu z punktu widzenia pozostałych, nieuwzględnionych w tym postępowaniu zestawów norm dekodowanych z pozostających w zbiegu przepisów zrębowych” – P. Kardas, *Zbieg...*, s. 372.

przepisów działu III Ordynacji podatkowej zatytułowanego „Zobowiązania podatkowe”. Warto podkreślić, iż wymiar należności publiczno-prawnej zwykle nie zależy od swobodnej oceny organy podatkowego, a od spełnienia ściśle określonych przesłanek prawnych. Odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe ma zatem charakter obiektywny, niezależny od winy podmiotu, który ją ponosi. Wydaje się, że ów zabieg legislacyjny miał, wbrew materialnej treści przepisów, ukryć represyjny charakter art. 48a ust. 1 u.z.z.z. Niezależnie od zasygnalizowanych wątpliwości, w zakresie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej będą stosowane przepisy ogólne działu IVa k.p.a., zwłaszcza art. 189a § 1, stanowiącego iż w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu. Unormowania rozdziału, stosowanego także wobec osób prawnych i nieposiadających osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.), przypominają niektóre z rozwiązań części ogólnej Kodeksu karnego. Zawarto w nich przepisy dotyczące kwestii intertemporalnych, zwłaszcza stosowania ustawy względniejszej (art. 189c k.p.a.), ale także przedawnienia nałożenia czy wykonania kary administracyjnej (odpowiednio art. 189g i art. 189j k.p.a.), co naturalnie świadczy o ich penalnej cesze.

Istotniejszy jest jednak wspomniany już art. 189d k.p.a., mówiący o okolicznościach branych pod uwagę przy wymiarze kary administracyjnej, który na pierwszym planie stawia wagę i okoliczność naruszenia prawa, a dopiero w ostatniej kolejności wskazano na warunki osobiste osoby fizycznej, której wymierza się sankcję pieniężną. Takie unormowanie daje organowi administracyjnemu wręcz dowolność (jeśli nie arbitralność) w kształtowaniu sytuacji strony, bez konieczności proporcjonalnego ważenia różnych, chronionych prawnie wartości – naruszenia prawa wobec cech osobistych sprawcy, a co ważne – nie nakłada obowiązku szczegółowego ustalania jego stanu majątkowego.

Bez wątpienia zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma szczególne znaczenie na etapie ingerencji w prawa i wolności człowieka, a jej nieprzestrzeganie, także w postępowaniu administracyjnym, prowadzi do nieuprawnionego godzenia w autonomiczną sferę jednostki. Z tej perspektywy na znaczeniu nabiera powinność orzekania na korzyść strony wyrażona w art. 7a k.p.a., chociaż dotyczy wątpliwości co do treści normy prawnej. Równie istotne okazują się kompetencje sądu administracyjnego, który kontrolując legalność

wydanej decyzji, powinien prokonstytucyjnie orzekać o prawach jednostki, w istocie uchylając nieprawidłową (gdyż zbyt represyjną) decyzję organu w oparciu o art. 145 § 1 p.p.s.a.

O represyjnym charakterze sankcji pieniężnych świadczy także to, iż decyzji o ich wymierzeniu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Zestawiając unormowanie z przepisami k.p.c.⁵², które przewidują wydanie z urzędu orzeczenia w tym zakresie, zwłaszcza wyrażonymi w art. 333 i art. 477², służy ono zabezpieczeniu uzasadnionych interesów uprawnionego do uzyskania świadczenia (np. alimentów czy zaległego wynagrodzenia) lub też przyspieszeniu wykonania orzeczenia w sytuacji, gdy roszczenie stron było bezsporne (np. uznanie powództwa). O podobnej funkcji trudno mówić w przypadku wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, gdyż niezwłocznie pozbawia się jednostkę środków majątkowych, w istocie chroniąc interes fiskalny państwa.

W perspektywie procesowej zauważa się, iż w systemie prawa istnieją inne, ukazane niżej mechanizmy służące przeciwdziałaniu „podwójnemu orzekaniu” za to samo zdarzenie faktyczne. Interesujące jest, że na gruncie k.p.c., który nie zawiera tak szerokich gwarancji procesowych dla stron jak k.p.k.⁵³, przewiduje się daleko idące konsekwencje nieprzestrzegania tej zasady. Warto wskazać na art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. nakazujący odrzucenie pozwu jeżeli o **to samo** roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawa jest w toku albo została już prawomocnie osądzona. W świetle przepisu już na wczesnym etapie postępowania ustanowiono formalną przeszkodę w orzekaniu o wcześniej rozstrzygniętym sporze, co prowadzi nawet do nieważności postępowania (art. 379 pkt 3 k.p.c.). Gdyby powyższa okoliczność ujawniła się na rozprawie, sąd będzie zobowiązany do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na zasadzie art. 355 § 1 k.p.c., a to wobec niedopuszczalności merytorycznego orzekania o przedmiocie sporu.

Podobne unormowania zawarto w k.p.k., czego przykład stanowi art. 415 § 1 zakazujący orzekania nawiązki na rzecz pokrzywdzonego, obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest

⁵² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2020, poz. 1575, tekst jedn., dalej: Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.

⁵³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2018, poz. 1987, tekst jedn. ze zm., dalej: Kodeks postępowania karnego, k.p.k.

przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono. Tę zależność dostrzega się również na etapie wykonywania orzeczeń, zwłaszcza w art. 773 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego egzekucje do tej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie ten sądowy albo administracyjny organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia, a w razie niemożności ustalenia tego pierwszeństwa – organ egzekucyjny, który dokonał zajęcia na poczet należności w wyższej kwocie. Co istotne, w świetle art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracyjny odstępuje od wymierzenia kary administracyjnej, gdy strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Nie poruszając kwestii zasadności powołanego unormowania, podkreślenia wymaga, iż ustawodawca dostrzega problem podwójnego orzekania o tym samym zachowaniu, choć wydaje się, że czyni to w sposób wadliwy.

Skoro zaś element niedopuszczalności „podwójnej karalności” występuje w innych niż prawo represyjne gałęziach, tym bardziej zasadne jest przestrzeganie zasady *ne bis in idem* w analizowanej sytuacji.

Podsumowując czynione rozważania, należy podkreślić, iż nie powinno się uznawać, że zachowania zagrożone wprowadzonymi do porządku prawnego w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii koronawirusa administracyjnymi karami pieniężnymi mogą jednocześnie wypełniać znamiona wykroczenia określonego w art. 54 k.w. Wbrew deklaracjom ustawodawcy i podejmowanym przezeń zabiegom legislacyjnym, sankcje karno-administracyjne w omawianym przypadku cechuje bowiem wysoki stopień represyjności, umniejszający znaczenie funkcji prewencyjnej i restytucyjnej. Świadczą o tym granice wymiaru kary za naruszenie prawa, kilkukrotnie przewyższające granice za wykroczenie, osobisty charakter dolegliwości dla sprawcy, obowiązek nadania orzeczeniu rygoru natychmiastowej wykonalności czy swobodne (niekoniecznie proporcjonalne) kształtowanie kary w konkretnym przypadku. Podwójne orzekanie o tym samym zachowaniu człowieka narusza konstytucyjną zasadę *ne bis in idem*, zaś sądy karne czy organy administracyjne nie powinny ponownie orzekać merytorycznie w zawisłych przed nimi sprawach dotyczących nieprzestrzegania tzw. rozporządzeń

covidowych. Powołując przepisy zawarte w różnych ustawach procesowych wykazano, że dwukrotne rozstrzygnięcie tej samej sprawy jest formalnie niedopuszczalne w istocie w każdym przypadku, a tym bardziej powinno być zakazane na gruncie prawa represyjnego.

Pozostaje jedynie wyrazić nadzieję, że podmioty orzekające w tym przedmiocie zwrócą uwagę na przywoływane problemy, a w swoich orzeczeniach będą się kierować prokonstytucyjną wykładnią przepisów.

Summary

The article concerns the concurrence of administrative responsibility and petty offenses liability in the cases of the violation of the so-called COVID acts (that is to say Article 48a of the Act on Preventing and Combating Infections and Infectious Diseases in Humans and Article 54 of the Polish Code of Petty Offenses). Because of the purpose of the legal provisions in question and the height of provided sanctions, in both cases adopted legal solutions can be considered coercive. This leads to the conclusion that adjudication of the same behavior by the public administration body and criminal court breaches the *ne bis in idem* principle.

Keywords

ne bis in idem principle, coercive liability, financial administrative sanctions, petty offenses, COVID-19 legislation

Bibliography

- Adamowski A., *Prawo karne i wymiar sprawiedliwości państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007.
- Consedine J., *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, Warszawa 2004.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2011.
- Garwol M., Grzęda E., Sławiński M., *Nie można karać dwa razy za ten sam czyn naruszający rozporządzenie COVID-19*, „Karne24.com”, 1 kwietnia 2020 r., < <https://karne24.com/nie-mozna-karac-dwa-razy> >.
- Kardas P., *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- Małecki M., *Ani 30.000, ani 5000, ani 500 zł. Jakie kary za naruszenia rozporządzenia COVID-19? (Przed 1.04.2020)*, „Dogmaty Karnisty”, 26 marca 2020 r., < <https://www.dogmatykarnisty.pl/2020/03/kary-za-naruszenia-rozporzadzenia-covid-19/> >.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003.
- Zoll A., Wróbel W., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.
- Zwierz M., *Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.