

Marcin Dudzik

Problematyka subiektywnej strony odpowiedzialności administracyjnej i karnej na przykładzie ustawy o transporcie drogowym

The issue of the subjective side of administrative and criminal liability on the example of the Act of Carriage of Goods by Road

W artykule poruszona jest problematyka subiektywnej strony odpowiedzialności nazywanej w literaturze prawniczej odpowiedzialnością administracyjno-karną. Rozważania dokonywane są na bazie ustawy o transporcie drogowym, w którym to akcie prawnym ukształtowana została odpowiedzialność o charakterze zarówno administracyjnym, jak i karnym. W związku z powyższym zasadna jest próba omówienia kwestii związanej z charakterem sankcji administracyjnej w aspekcie subiektywnej strony odpowiedzialności za dopuszczenie się naruszeń pociągających za sobą konsekwencję w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Analiza stosownych unormowań pozwala stwierdzić, że *stricte* represyjny charakter niektórych sankcji administracyjnych zbliża je w istocie do właściwej dla prawa karnego kary kryminalnej.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjna, kara kryminalna, sankcja administracyjna, wina.

In the article the issue of subjective side of legal liability in the literature known as criminal and administrative liability is raised. Considerations are made on the basis of the Act of Carriage of Goods by Road, in which both administrative and criminal liability have been shaped. In view of the above, an attempt to discuss the issues related to the nature of the administrative penalty in terms of subjective side of liability for the infringements, entailing consequences in the form of administrative

financial penalty has become legitimated. Analysis of the relevant regulations allows to conclude that a purely repressive nature of certain administrative penalties approaches them in essence to appropriate for criminal law criminal penalty.

Key words: criminal liability, administrative liability, criminal penalty, sanction, guilt.

Problematyka subiektywnej strony odpowiedzialności administracyjno-karnej była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa, jak i przedstawiciele nauki prawa w kontekście szeregu aktów prawnych statuujących ten rodzaj odpowiedzialności. W kwestii tej wypowiadał się również niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny, dokonując w szczególności oceny odpowiedniego stosowania w obszarze odpowiedzialności administracyjnej zasady *nulla poena sine culpa*, znamiennej dla prawa karnego.

Zasygnalizowane zagadnienie jest szczególnie aktualne na gruncie ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹; w tym akcie prawnym została bowiem ukształtowana odpowiedzialność za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego w formie odpowiedzialności *sensu largo* prawno-karnej, jak i odpowiedzialności o charakterze administracyjnym. W związku z powyższym, siłą rzeczy, zasadniczy stał się problem zbiegu tych dwóch form odpowiedzialności, a także problematyka winy w przypadku popełnienia czynów noszących znamiona wykroczenia, a przede wszystkim znamiona deliktów administracyjnych stypizowanych w tej ustawie.

Zagadnienia te jawią się jako tym bardziej interesujące, że ustawodawca we wspomnianej ustawie określił katalog przesłanek egzoneracyjnych, których zaistnienie powodować może wyłączenie odpowiedzialności o charakterze administracyjnym². Przyjęcie takiej metody regulacji wskazuje na konieczność zaistnienia po stronie podmiotu ponoszącego odpowiedzialność administracyjną subiektywnego elementu zawinienia,

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm.

² Przesłanki wyłączające odpowiedzialność wprowadzone zostały po raz pierwszy do ustawy o transporcie drogowym w związku z wejściem w życie art. 3 ustawy z 26.04.2007 r. o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 99, poz. 661).

który to element był zresztą motywem zmian legislacyjnych w tej materii, opartych także na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r.³

Przechodząc do omówienia owego subiektywnego elementu odpowiedzialności tak prawnokarnej, jak i administracyjnej, wskazać należy pewne podobieństwa wynikające z treści przepisów określających zachowania noszące znamiona wykroczenia, jak i zachowania pociągającego za sobą konsekwencję w postaci sankcji administracyjnej.

Dokonując analizy stosownych uregulowań zwrócić należy uwagę, że z przepisu statuującego wykroczenie (art. 92) zrekonstruować można przedmiot ochrony. Wielość form sprawczych polegających na naruszeniu obowiązków lub warunków przewozu drogowego, określonych szczegółowo w załączniku nr 1 i 2 do ustawy, pozwala na stwierdzenie, że przedmiotem tym jest porządek i bezpieczeństwo przewozu drogowego. Wśród naruszeń opisanych we wspomnianych załącznikach znajdziemy bowiem takie, które mają charakter porządkowy, jak np. nieokazanie wypisu z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, jak i takie, które godzą w bezpieczeństwo przewozu drogowego, jak choćby dopuszczenie do wykonywania przewozu drogowego przez kierowcę, który nie ukończył wymaganego w związku z tym przewozem szkolenia. Do podobnych wniosków skłania treść art. 92a oraz załącznika nr 3 do ustawy, co czyni uprawnioną konstatację, że realizacja znamion zachowania niosącego za sobą odpowiedzialność administracyjną godzi również w dobro społeczne, jakim jest porządek, a nawet bezpieczeństwo przewozu drogowego. W tym ostatnim aspekcie szczególnie znamienne są naruszenia polegające na niestosowaniu przez podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem przepisów o czasie prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerwach i odpoczynku. Tym samym podejmowanie się takich zachowań stwarzać może co najmniej niebezpieczeństwo dla wspomnianego dobra, jakim jest bezpieczeństwo transportu drogowego. Rzecz jasna, godzenie w tak określone, zdematerializowane dobro prawne wiąże się z narażeniem na niebezpieczeństwo konkretnych uczestników, w pierwszej kolejności kierowców realizujących przewóz drogowy. Uznać więc można, że przepisy przewidujące sankcję administracyjną pełnią także funkcję ochroną dla

³ U 7/93, OTK z 1994 r., nr 1, poz. 5, P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, s. 39.

wspomnianego dobra, co może je upodabniać w tym zakresie do przepisu, w którym stypizowane jest wykroczenie.

Oceniając z kolei konsekwencje naruszenia art. 92 i art. 92a ustawy w kontekście surowości sankcji wyrażającej się w wymiarze kary grzywny, którą można wymierzyć za wykroczenie i w wymiarze administracyjnej kary pieniężnej, uprawniony wydaje się być wniosek, że w pewnym zakresie realizują one podobne cele. Do takiej konkluzji skłaniać może górna granica wysokości kary grzywny wymierzanej za wykroczenie, która wynosi 2000 zł, a z drugiej strony wysokość administracyjnej kary pieniężnej, która wynosić może nawet 10 000 zł – jak w przypadku szeregu naruszeń przepisów o wykonywaniu międzynarodowych przewozów drogowych i przewozów kabotażowych. Okoliczności powyższe pozwalają uznać, że bardzo wyraźną funkcją tych sankcji jest represja, będąca także konsekwencją rozmiaru dolegliwości finansowej⁴. Nie jest to wprawdzie funkcja podstawowa tych kar, gdyż ich istotą nie jest odpłata czy odwet za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, niemniej represja jest istotnym ich elementem. Poprzez finansową dolegliwość ustawodawca wymusza na podmiocie wykonującym przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem prawidłową realizację obowiązków i warunków przewozu drogowego. Ich dyscyplinujące zadanie ma być osiąganę normami o charakterze represyjnym. Taki charakter administracyjnych kar pieniężnych w ogólności był nawet podstawą do traktowania ich w nauce prawa jako przynależnych do prawa karnego *sensu largo*⁵. W kontekście powyższych uwag, tym bardziej zasadne jest wyrażone w literaturze spostrzeżenie, że większość sankcji administracyjnych ma pełnić więcej niż jedną funkcję. Funkcje te pozostają ze sobą w ścisłych zależnościach – uzupełniając się, a nawet wzajemnie warunkując⁶. Zaś charakter roli, jaka jest przypisywana poszczególnym rodzajom sankcji, jest zwykle powiązany z cechami konkretnej regulacji materialnoprawnej⁷, słusznie podnosi się przy tym, że o charakterze danej regulacji powinny decydować także stopień surowości (dolegliwości)

⁴ W literaturze akcentuje się również, że pojęciem sankcji represyjnej bywają obejmowane sankcje wymierzone w postępowaniu administracyjnym (J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1996, s. 30).

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Problematyka prawnokarna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia Profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. J. Szwarz, Poznań 1999, s. 72.

⁶ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013, s. 229.

⁷ E. Żelasko-Makowska, *Sankcje administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 99.

sankcji oraz cel sankcji⁸. W nawiązaniu do wcześniejszych uwag, można zwrócić uwagę, że stopień dolegliwości omawianych kar pieniężnych pozwala na przypisanie im funkcji, którą Piotr Przybysz określa mianem „funkcji pomiaru wagi chronionego dobra”⁹.

Zaakcentowana wyżej represyjność administracyjnych kar pieniężnych na gruncie ustawy o transporcie drogowym pozwala też na wniosek, że przy konstruowaniu podstaw odpowiedzialności nie można na pewno abstrahować od uwzględnienia elementu zawinienia podmiotu dopuszczającego się naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

W tym znaczeniu omawiane kary mają bez wątpienia charakter zbliżony do odpowiedzialności karnej opartej m.in. właśnie na przesłance winy¹⁰.

Pozostając jeszcze w obszarze podobieństw kar za wykroczenie i kar pieniężnych, wymierzanych na podstawie omawianej ustawy w kontekście uwzględnienia subiektywnego elementu odpowiedzialności, nie można pominąć kwestii wpływu tego elementu na zasady wymiaru kar. W art. 92 ust. 2 i ust. 4 ustawy wskazano, że wykaz naruszeń pociągających za sobą odpowiedzialność za wykroczenie, jak i wysokość grzywny za poszczególne naruszenia, określona została odpowiednio w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy. Ustawodawca przyjął więc w pewnym stopniu system sankcji bezwzględnie oznaczonej, przyporządkowując grzywnę w konkretnym wymiarze do konkretnego naruszenia. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w kontekście treści art. 92 ust. 5 ustawy, który stanowi, że orzeczenie w sprawie nałożenia grzywny – o której mowa w ust. 1 i 3 – następuje w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Oparcie z kolei postępowania w sprawie naruszeń na regulacji kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oznacza możliwość nałożenia przewidzianej za nie kary grzywny w postępowaniu mandatowym¹¹. Zgodnie zaś z art. 96 § 1a pkt 2 kpw w sprawach naruszeń przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego wymienionych

⁸ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 88.

⁹ P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 171.

¹⁰ W literaturze wyrażono wprost pogląd, że odpowiedzialność na zasadzie winy jest typowa dla sankcji o charakterze represyjnym; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 261.

¹¹ G. Lubeńczuk, K. Sikora, *Transport drogowy, Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis.

w załączniku nr 1 i 2 do ustawy z 6 września o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 21), w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Inspekcji Transportu Drogowego lub Policji, w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 2000 zł.

Przyjęcie takiego sposobu (niejako automatycznego) wymiaru kary grzywny odrywa stopień dolegliwości sankcji od oceny stopnia zawinienia, co może nasuwać spostrzeżenia co do sprzeczności takiej regulacji z dyrektywami wymiaru kary za wykroczenie, określonymi w art. 33 kodeksu wykroczeń. W § 2 powyższego artykułu sformułowano – adresowaną do organu orzekającego – dyrektywę, nakazującą uwzględnianie przy wymiarze kary stopnia winy sprawcy wykroczenia. Wspomniany art. 33 kw reguluje jednak zagadnienie tylko tzw. sędziowskiego wymiaru kary¹² i w związku tym nie ma zastosowania w postępowaniu mandatowym, w którym grzywny nie orzeka się, lecz nakłada ją w drodze mandatu karnego¹³. Taka metoda określenia konsekwencji naruszenia normy sankcjonowanej, zawartej w przepisie typizującym wykroczenie, z pewnością zbliżona jest do odpowiedzialności administracyjnej. Cechą tej odpowiedzialności jest m.in. to, że sankcje występujące w tym obszarze są wielokrotnie automatycznie oznaczone. Są one stosowane z mocy prawa, wobec każdego podmiotu (nie tylko osoby fizycznej), pełniąc funkcję represyjno-prewencyjną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można było spotkać wypowiedzi, według których taki sposób konstruowania sankcji eliminuje dowolność działania organów, których pole manewru ogranicza się do mechanicznych, matematycznych obliczeń. Swoisty automatyzm takich sankcji jest także elementem różnicującym odpowiedzialność karną od administracyjnej¹⁴. Słuszne zastrzeżenia do takiego zapatrywania podniosła Dobrosława Szumiło-Kulczycka. Autorka zwróciła uwagę, że naruszenie normy administracyjnej zagrożonej sankcją bezwzględnie oznaczoną może być następstwem tak okoliczności zawinionych przez podmiot odpowiedzialny, jak i okoliczności od niego zupełnie niezależnych. Stanie zaś na gruncie sankcji automatycznych uniemożliwia ich miarkowanie, co stawia pod znakiem zapytania sens wymaganej winy obiektywnej. Ponadto „eksponowanie charakteru sank-

¹² W. Radecki [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2005, s. 256.

¹³ Uzasadnienie wyroku TK z 30.09.2014 r., U 4/13.

¹⁴ Uzasadnienie wyroku TK z 23.04.2002 r., K 2/01.

cji administracyjnych jako automatycznych może budzić wątpliwości co do konstytucyjności tych przepisów statuujących finansową odpowiedzialność administracyjną, które posługują się sankcjami względnie oznaczonymi, i gdzie wymiar sankcji pozostawiony został uznaniu organów administracji”¹⁵.

W tym miejscu należy wskazać sygnalizacyjnie, że w art. 189d kodeksu postępowania administracyjnego przewidziano okoliczności, które organ administracji publicznej winien brać pod uwagę przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Dla omawianego problemu nie ma to jednak specjalnego znaczenia z uwagi na treść art. 189a § 2, zgodnie którym przepisy kpa nie będą miały zastosowania w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Tym samym, na gruncie ustawy o transporcie drogowym determinanty wpływające na wymiar administracyjnej kary pieniężnej, zawarte w art. 189d kpa, nie znajdą zastosowania z uwagi na przyjęty przez ustawodawcę system sankcji automatycznie oznaczonej, wiążącej sankcję w konkretnym wymiarze z konkretnym naruszeniem¹⁶.

Powyższe uwagi pozwalają na wniosek, że w omawianym obszarze odpowiedzialność prawno-karna za wykroczenie i odpowiedzialność administracyjna zostały ukształtowane na zbliżonych przesłankach w zakresie subiektywnej strony odpowiedzialności. Wniosek taki jest uprawniony przede wszystkim w świetle przyjętego rozwiązania odrywającego wymiar kary od stopnia zawinienia, przemawia za nim także surowość administracyjnych kar pieniężnych, a co za tym idzie – ich represyjna funkcja zbliżona w tym zakresie do konsekwencji o penalnym charakterze opartych na przesłance winy.

Konstatacja taka powinna z kolei skłaniać do refleksji w przedmiocie okoliczności egzoneracyjnych, tak w odniesieniu do odpowiedzialności karnej, jak i administracyjnej.

Ustawodawca w art. 92b i 92c określił katalog takich okoliczności egzoneracyjnych w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej. Jak akcentuje się w piśmiennictwie, pierwszą grupę tych okoliczności, zawartych w art. 92b, stanowią te, odnoszące się do organizacji pracy danego podmiotu, a w szczególności do przyjętych rozwiązań dotyczących

¹⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 181-182.

¹⁶ W literaturze karnistycznej także wysuwano postulaty sformułowania ustawy zawierającej podstawy m.in. podmiotowe odpowiedzialności za delikty administracyjne; W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 28.

zasad wykonywania pracy przez pracowników. Drugą grupę przesłanek ekskulpujących stanowią zaś przesłanki ściśle związane z konkretnym naruszeniem obowiązków i warunków przewozu drogowego¹⁷. Tak więc co do pierwszej z przesłanek można stwierdzić, że brak jest podstaw do nałożenia kary administracyjnej w przypadku ustalenia zgodności z przepisami prawa unijnego rozwiązań organizacyjnych obowiązujących u podmiotu wykonującego przewóz drogowy w stopniu umożliwiającym faktyczne zachowanie tych przepisów, w przypadku drugiej przesłanki, wyrażonej w art. 92c ust. 1 pkt 1, należy podkreślić, że będzie ona zachodzić, gdy podmiot nie tylko nie miał wpływu na powstanie naruszenia, ale także nie mógł go przewidzieć.

W orzecznictwie wskazane przesłanki ekskulpujące traktowane są bardzo rygorystycznie. W przepisach art. 92b oraz 92c u.t.d. chodzi bowiem wyłącznie o zdarzenia nieoczekiwane i nadzwyczajne¹⁸. Akcentuje się, że np. art. 92c stanowi przepis wyjątkowy, odnoszący się do szczególnych sytuacji, i to takich, których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy, przy zachowaniu najwyższej staranności i przeczności, nie był w stanie przewidzieć¹⁹. Niezwykle istotne jest również i to, że braku możliwości sprawowania przez pracodawcę osobistego nadzoru nad pracownikiem nie można uznać jako „brak wpływu” lub „okoliczności, której nie można było przewidzieć”, bowiem przedsiębiorca musi organizować pracę w taki sposób, aby nie dochodziło do naruszeń²⁰. Przedsiębiorca musi wykazać, że dołożył należytej staranności, tzn. że organizując przewóz uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie wymagać, a jedynie wskutek niezależnych okoliczności lub nadzwyczajnych zdarzeń doszło do naruszenia prawa²¹. Znamienne zatem dla tego rodzaju odpowiedzialności jest to, że ustawodawca przyjął domniemanie odpowiedzialności przewoźnika, które wprawdzie może być obalone, ale ciężar wykazania okoliczności prowadzących do obalenia tego domniemania spoczywać będzie na przedsiębiorcy organizującym przewóz drogowy²². To bowiem przedsiębiorca organizujący przewóz drogowy wywodzi skutki prawne wynikające z przepisu, które zwalniają go od odpowiedzialności

¹⁷ P. Daniel, op. cit., s. 40-41.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 03.06.2016 r., II SA/GI 225/16.

¹⁹ wyrok NSA z 17.11.2010 r. II GSK 976/09.

²⁰ wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2016 r., VIII SA/Wa 451/16.

²¹ wyrok WSA w Białymstoku z 16.08.2016 r. II SA/Bk 375/16.

²² wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2016 r. III SA/Wr 134/16.

za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego²³. Nie wystarczy wręcz wykazanie braku winy przedsiębiorstwa, lecz wymagane jest pozytywnie udowodnione podjęcie wszystkich niezbędnych środków w celu zapobieżenia powstaniu naruszenia prawa²⁴.

Wskazana reguła obarczająca ciężarem dowodzenia okoliczności egzoneracyjnych podmiot organizujący przewóz drogowy będzie miała zastosowanie nawet wtedy, gdy za naruszenie przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach, o okresach odpoczynku odpowiedzialność karną poniesie kierowca lub inna osoba odpowiedzialna za powstanie tych naruszeń (art. 92b ust. 1 u.o.t.d.)²⁵.

Przytoczone wyżej zapatrywania, wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednoznacznie wskazują na wyjątkowość przesłanek egzoneracyjnych, a także akcentują spoczywający na podmiocie organizującym przewóz drogowy ciężar wykazania tych przesłanek. Jest to konsekwencja zobiektywizowanej odpowiedzialności podmiotów wykonujących transport drogowy, niezależnej od winy, lecz zależnej wyłącznie od wystąpienia określonego skutku (od wystąpienia określonego naruszenia), bez obowiązku dowodzenia związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu odpowiedzialnego a powstałym skutkiem²⁶.

Zupełnie inaczej kwestia ta przedstawia się w przypadku odpowiedzialności za wykroczenia, które zostały stypizowane w art. 92 ustawy. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze karnym, co jest konsekwencją traktowania wykroczeń jako przynależnych do prawa karnego *sensu largo*. Odpowiedzialność za wykroczenie jest bowiem odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych²⁷.

Tym samym wszelkie reguły dotyczące subiektywnej strony odpowiedzialności karnej, związane tak z okolicznościami wyłączającymi winę, jak i ze sposobem dowodzenia tego elementu odpowiedzialności, muszą mieć zastosowanie przy kwalifikowaniu danego zachowania jako wykroczenia. W odniesieniu do tych czynów obowiązywać więc będzie zasada domniemania niewinności obwinionego, jak i zasada *in dubio pro reo*.

²³ wyrok WSA w Krakowie z 15.11.2016 r., III SA/Kr 777/16.

²⁴ wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2016 r., III SA/Gd 171/16.

²⁵ wyrok WSA w Gliwicach z 28.10.2016 r., II SA/Gl 785/16, uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z 22.01.2016 r., II SA/Gl 1028/15.

²⁶ Uzasadnienie wyroku NSA z 12.07.2016 r., II GSK 2163/14.

²⁷ A. Marek, *System prawa karnego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 46.

Ustawodawca w art. 8 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia odesłał bowiem do odpowiedniego stosowania art. 5 kpk, w którym zostały wyrażone wspomniane zasady. Tak więc to sprawcy udowodnić trzeba nie tylko realizację przedmiotowych znamion wykroczenia, ale również winę. Co się zaś tyczy okoliczności wyłączających ten element odpowiedzialności znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu wykroczeń, w którym to akcie do okoliczności wyłączających winę zaliczono niepoczytalność (art. 17 kw) oraz błąd (art. 7 kw). Abstrahując od stanu niepoczytalności sprawcy, należy zauważyć, że na gruncie ustawy o transporcie drogowym instytucja błędu, jako okoliczności mogącej prowadzić do ekskulpacji sprawcy, nie będzie miała szerokiego zastosowania z uwagi na szczególnie ukształtowany podmiot tego typu. W praktyce bowiem niezwykle trudno sobie wyobrazić, by kierujący wykonujący przewóz drogowy, osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, czy też każda inna osoba wykonująca czynności związane z przewozem drogowym, mogła być w sposób usprawiedliwiony nieświadoma tego, że czyn godzący w obowiązki lub warunki przewozu drogowego w jakiegokolwiek postaci z opisanych w załączniku nr 1 lub 2 ustawy jest zagrożony karą. W nauce zwraca się uwagę, że usprawiedliwiona nieświadomość karalności czynu, o jakiej stanowi art. 7 § 1 kw może mieć miejsce wtedy, gdy z uwagi na osobę sprawcy, warunki w których się on znajdował, treść zakazu karnego była dla niego bardzo trudno dostępna²⁸. Specyfika podmiotu wykroczenia z art. 92 u.o.t.d. polega zaś na tym, iż jest to osoba związana z transportem drogowym bądź jako kierowca, bądź jako wykonująca inne czynności związane z przewozem drogowym, podmiotowi takiemu powinny być więc znane prawa i obowiązki związane z tą dziedziną profesjonalnej aktywności.

Ze wskazanych względów nie znajdzie też szerszego zastosowania instytucja błędu co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego, która wyłączyć może umyślne popełnienie danego wykroczenia (art. 7 § 2 kw), ponadto z uwagi na przyjętą w prawie wykroczeń ekwiwalencję form winy²⁹, nawet wyłączenie umyślności pozwoli na przypisanie sprawcy zarzutu popełnienia wykroczenia nieumyślnie.

Jak wynika z powyższego zestawienia, na gruncie ustawy o transporcie drogowym istnieją zasadnicze różnice w zakresie okoliczności

²⁸ M. Bojarski [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń...*, s. 112.

²⁹ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, C.H.Beck, Warszawa 2002, s. 56.

ekskulpujących, jeśli chodzi o odpowiedzialność za wykroczenie a odpowiedzialność administracyjną. Rodzić to więc może zasadnicze pytanie – od jakiej odpowiedzialności łatwiej się uwolnić i czy aby na pewno na gruncie omawianej ustawy regulacje prawnokarne traktowane są jako *ultima ratio*?

Z jednej bowiem strony sprawcy wykroczenia musi zostać udowodniona, i w tym względzie nie ma żadnych odstępstw, które mogłyby stanowić ułatwienia dla organu wymierzającego karę grzywny, co odróżnia ten rodzaj odpowiedzialności od odpowiedzialności administracyjnej opartej w znacznej mierze na koncepcji przypominającej anglosaską koncepcję *strict liability*³⁰. Nie sposób jednak nie zauważyć, że specyfika wykroczeń z ustawy o transporcie drogowym w zasadzie uniemożliwia w praktyce powoływanie się na okoliczności wyłączające winę sprawcy. Przemawiają za tym przede wszystkim cechy podmiotu zdatnego do ponoszenia odpowiedzialności za ten czyn zabroniony, które są ściśle związane z profesjonalnym uczestnictwem w transporcie drogowym. Tym samym przypisanie sprawcy wykroczenia odpowiedzialności, choćby za naruszenie reguł ostrożności, nie powinno w praktyce nastęrczać trudności. Jedynie wykazanie, że sprawca nie przewidywał, a nawet nie mógł przewidzieć, że jego zachowanie doprowadzić może do popełnienia wykroczenia stanowiłoby podstawę do uwolnienia się od odpowiedzialności. Ze względu jednak na podmiot tego czynu zabronionego, jak i sposób ukształtowania znamion przedmiotowych, sytuacja taka zdaje się nie mieć w praktyce szerszego zastosowania.

Powyższe uwagi pozwalają na spostrzeżenie, że od odpowiedzialności wykroczeniowej trudno się sprawcy uwolnić, pomimo obowiązującej w odniesieniu do tych czynów zasady domniemania niewinności. Okoliczności ekskulpujące opisane w ustawie dotyczą jedynie odpowiedzialności administracyjnej. Pozwalają na uwolnienie się od odpowiedzialności pomimo ich wyjątkowego charakteru i bardzo rygorystycznego pojmowania w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tym samym – nawet przy uwzględnieniu koncepcji winy obiektywnej w odniesieniu do zachowań pociągających za sobą administracyjną karę pieniężną, nasuwać się może wniosek, iż w przypadku zbiegu naruszeń związanych z obiema sferami odpowiedzialności łatwiejsze może okazać się ukaranie za wykroczenie niż zastosowanie sankcji administracyjnej. Konkluzja taka mogłaby być

³⁰ Uzasadnienie wyroku TK z 04.07.2002 r., P 12/01, OTK ZU 2002, z 4a, poz. 50.

rzeczywiście uprawniona, gdyby nie treść ust 5 art. 92a, stanowiącego regułę kolizyjną w myśl której, jeżeli czyn, będący naruszeniem przepisów, pociąga za sobą konsekwencje w postaci administracyjnej kary pieniężnej, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Rozwiązanie to, służące eliminacji swoistego podwójnego ukarania słusznie traktowane jest jako wyjątkowe w całej grupie unormowań przewidujących sankcje administracyjne i sankcje *stricte* karne³¹. W pewnym zakresie – ograniczonym do osób fizycznych i do czynów pozostających w rzeczywistym zbiegu – przepis ten daje prymat odpowiedzialności administracyjnej. Jeśliby więc czyn wypełniał znamiona wykroczenia i deliktu administracyjnego określonego w art. 92a ust. 1 ustawy, to omawiana dyrektywa nakazuje pominięcie w jego kwalifikacji prawnej przepisu zawierającego znamiona typu wykroczenia³². Przyjęcie takiego rozwiązania niesie również określone konsekwencje w omawianej subiektywnej stronie odpowiedzialności. W przypadku odpowiedzialności o charakterze administracyjnym organ nie musi dowodzić winy, to na podmiocie chcącym uwolnić się od konsekwencji prawnych spoczywa ciężar wykazania okoliczności eksculpujących. Zatem nie sposób nie zauważyć, że rozwiązanie przyjęte w art. 92a ust. 5 niesie za sobą znaczne ułatwienia dla organu. Zupełnie inną kwestią jest zaś to, czy rozwiązanie takie stanowi realizację postulatu traktowania prawnokarnych instrumentów jako *ultima ratio*³³. Z formalnego punktu widzenia preferencja środków o charakterze administracyjnym odpowiada wspomnianemu postulatowi. Nie sposób jednak nie zauważyć, że odbywa się to kosztem gwarancji przysługujących podmiotowi, wobec którego stosowane są te środki³⁴, a właśnie problematyka przypisania winy jest najbardziej jaskrawą egzemplifikacją tej tezy. Podkreślić przy tym trzeba, że problem nie sprowadza się tylko do ciężaru dowodzenia i obecnej w prawie wykroczeń zasady domniemania niewinności. W omawianym aspekcie szczególnie doniosła jest wysokość kar pieniężnych, które mogą być wymierzone za pozostające w zbiegu z wykroczeniem naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Jak już

³¹ E. Kruk, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4, s. 53.

³² A. Błachnio-Parzych, op. cit., s. 236.

³³ D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 192.

³⁴ W. Radecki, op. cit., s. 26.

wspomniano, wysokość tych kar może znacznie przekraczać wysokość maksymalnej kary grzywny za wykroczenie z omawianej ustawy, ta okoliczność zaś przydaje omawianym sankcjom represyjnego charakteru zbliżonego w istocie do penalnych konsekwencji, których stosowanie i rozmiar oparte jest w znacznej mierze na przesłance zawinienia. Niewątpliwie za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają względy utylitarne, co wskazuje na zasadność przedstawionej w nauce prawa administracyjnego tezy, że posługiwanie się przez prawo administracyjne sankcjami spowodowane jest uproszczonym trybem i mniejszymi kosztami uruchomienia sankcji, szybkości stosowania oraz uwolnienia spod rygorów właściwych dla prawa karnego³⁵.

Trudno więc oprzeć się wrażeniu, że przyjęte rozwiązanie de facto służyć może swoistemu ukaraniu z istotnym pominięciem ustaleń w przedmiocie winy, co niewątpliwie pozostaje w sprzeczności z przywoływanym postulatem *ultima ratio* prawa karnego.

Szczególnie krytycznie należy zaś odnieść się do automatyzmu przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych, czego najbardziej dobitnym przykładem są właśnie uregulowania ustawy o transporcie drogowym. Taki sposób regulacji nie tylko dystansuje się od kwestii subiektywnej strony odpowiedzialności, ale również od uregulowań obowiązujących przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących zasad nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu.

Konkluzja powyższa czyni aktualnym pytanie natury bardziej ogólnej i wybiegającej także poza unormowania omawianej ustawy, a związane z możliwością stosowania konstrukcji charakterystycznych dla prawa karnego w przypadkach stosowania sankcji administracyjnych. Problem ten odnosi się w szczególności do uwzględnienia subiektywnej strony odpowiedzialności przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Nie sposób nie zauważyć, że art. 189d kpa jest przejawem odejścia od reguły obiektywnej odpowiedzialności w kierunku regulacji przyjętej przy stosowaniu sankcji karnych i uwzględniania przesłanek, które dają podstawę do oceny wagi naruszenia przepisu prawa³⁶. Analiza przesłanek zawartych w tym przepisie skłania do przyjęcia, że są one w swej treści zbliżone do okoliczności, które na gruncie kodeksu karnego wpływają

³⁵ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.

³⁶ B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, teza 1 do art. 189d (System Informacji Prawnej Legalis).

na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu, który to element z kolei musi być uwzględniany przy ocenie dolegliwości kary kryminalnej, o czym *explicite* stanowi art. 53 § 1 kk. W znacznej mierze odpowiadają one także okolicznościom opisanym w art. 53 § 2 kk, które sąd musi uwzględniać przy wymiarze kary.

Brak jest w omawianym przepisie jednak dyrektywy stopnia winy bardzo znamiennej dla prawa karnego. Uzasadniać to może przekonanie, że pomimo niekiedy dość represyjnego charakteru administracyjnej kary pieniężnej akcent położony jest na funkcję prewencyjną przy stosowaniu tych instrumentów prawnych, przesuwając funkcję, a tym samym elementy subiektywne na dalszy plan. W związku z czym jako uprawniona jawi się konstatacja, że także ewentualne wykorzystywanie dorobku prawa karnego musi być dokonywane przy uwzględnieniu tej specyfiki.

Bibliografia

- Adamiak B, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2005.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Problematyka prawnokarna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia Profesora Aleksandra Ratajczaka*, red. J. Szwarc, Poznań 1999.
- Daniel P., *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Lubeńczuk, Sikora, *Transport drogowy, Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis.
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, C.H.Beck, Warszawa 2002.
- Marek A., *System prawa karnego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, C.H.Beck, Warszawa 2010.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1996.
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Żelasko-Makowska E., *Sankcje administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017.

Akty prawne:

- Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm.).
- Ustawa z 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z 17.11.2010 r., II GSK 976/09.

Wyrok NSA z 12.07.2016 r., II GSK 2163/14.

Wyrok TK z 04.07.2002 r., P 12/01, OTK ZU 2002, z 4a, poz. 50.

Wyrok WSA w Gliwicach z 03.06.2016 r., II SA/GI 225/16.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2016 r. III SA/Wr 134/16.

Wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2016 r., III SA/Gd 171/16.

Wyrok WSA w Białymstoku z 16.08.2016 r. II SA/Bk 375/16.

Wyrok WSA w Gliwicach z 28.10.2016 r., II SA/GI 785/16.

Wyrok WSA w Krakowie z 15.11.2016 r., III SA/Kr 777/16.

Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2016 r., VIII SA/Wa 451/16.