

*Anna Błachnio-Parzych*¹

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Polska

e-mail: ablachnioparzych@kozminski.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2392-3479

ZASADA NULLUM CRIMEN SINE LEGE W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH²

THE NULLUM CRIMEN SINE LEGE PRINCIPLE IN THE RULINGS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Abstract

Nullum crimen sine lege is one of the main principles of penal law, to which responsibility for specific administrative offenses, so-called administrative-criminal responsibility, belongs. This principle means that penal offenses and penalties for their commission should be prescribed in statutes, in a manner that is precise and clear. It also requires a strict interpretation of penal law and prohibits retroactive application of provisions introducing and tightening penal responsibility. The importance of this principle under substantive criminal law is reflected in the rulings of the courts. The purpose of this article is to answer the question of how this principle is perceived and whether it plays the same role in the rulings of administrative courts in cases concerning administrative-criminal responsibility.

¹ Dr hab. Anna Błachnio-Parzych, prof. ALK, Katedra Prawa Karnego, Akademia Leona Koźmińskiego, ul. Jagiellońska 57, 03-330 Warszawa.

² Publikacja zawiera wyniki realizacji projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie decyzji nr DEC-2018/30/E/HS5/00738.

KEYWORDS

nullum crimen sine lege, principle of legality, penal responsibility, administrative-criminal responsibility, *lex retro non agit*

SŁOWA KLUCZOWE

nullum crimen sine lege, zasada legalizmu, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjno-karna, *lex retro non agit*

I. WPROWADZENIE

Zasada *nullum crimen sine lege* stanowi jedną z podstawowych zasad prawa karnego³. Została ona sformułowana w art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, a na gruncie prawa karnego rozumianego jako odpowiedzialność za przestępstwa (prawo karne *sensu stricto*)⁵ znajduje swoje potwierdzenie w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁶. Lektura tematu niniejszego artykułu może skłaniać do sformułowania pytania, dlaczego dotyczy on występowania tej zasady w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wynika to z autonomicznej wykładni użytego w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP sformułowania „odpowiedzialność karna” i objęcia nim również innych reżimów odpowiedzialności penalnej (represyjnej), w tym odpowiedzialności za niektóre delikty administracyjne, zwanej także odpowiedzialnością administracyjno-karną⁷. Taka wykładnia nadmienionego przepisu znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Przyznać

³ Łacińska paremia *nullum crimen sine lege* używana jest również w wersji wzbogaconej o sformułowania odnoszące się do wynikających z niej szczegółowych wymogów dotyczących ustawowej określoności kary (*nulla poena*), konieczności precyzyjnego formułowania przepisów prawa karnego i ich jasności dla adresatów (*certa*), ustawowej typizacji (*scripta*), zakazu wykładni rozszerzającej (*stricta*), zakazu pociągania do odpowiedzialności karnej za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary w chwili jego popełnienia (*poenali anteriori*). W niniejszym opracowaniu, powołując się na tę paremię w skróconej wersji, przyjmuję, że wymogi wynikające z wymienionych sformułowań mieszczą się w jej zakresie. Więcej na temat zasady *nullum crimen sine lege* zob. A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnokarnych*, Kraków 2019.

⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁵ Zob. więcej na temat podziału szeroko pojętego prawa karnego na prawo karne *sensu stricto*, *sensu largo* i *sensu largissimo* W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym, cz. I, Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12, s. 490.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, z późn. zm.; dalej: k.k.

⁷ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

jednak należy, że obok wyroków, w których Trybunał opowiedział się za autonomicznym i jednocześnie szerokim rozumieniem terminu „odpowiedzialność karna”, niezależnym od jej umiejscowienia w systemie prawa⁸, znaleźć można takie, w których zajął stanowisko przeciwne⁹.

Uzasadnieniem dla akceptacji pierwszego stanowiska są przede wszystkim argumenty powoływane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) na rzecz autonomicznego rozumienia tego pojęcia na gruncie zawartych w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰ przepisów odnoszących się do materialno-prawnych i procesowych gwarancji w zakresie odpowiedzialności karnej¹¹. Przyjęcie, że pojęcie „odpowiedzialność karna” obejmuje również odpowiedzialność administracyjną o charakterze penalnym, pozwala na sformułowanie pytań dotyczących zastosowania w stosunku do niej zasad stanowiących gwarancje odpowiedzialności penalnej, w tym pytania o to, czy i w jakim zakresie fundamentalna dla niej zasada *nullum crimen sine lege* jest uwzględniana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Aby uniknąć każdorazowego uzasadniania charakteru odpowiedzialności, której dotyczy prezentowane orzeczenie sądu administracyjnego, zostały wybrane orzeczenia dotyczące odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną. Biorąc pod uwagę kryteria oceny odpowiedzialności jako szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej ukształtowane w orzecznictwie ETPC, należy stwierdzić, że większość deliktów administracyjnych zagrożonych karami pieniężnymi spełnia te kryteria¹². Przedmiotem analizy były te orzeczenia, w których znalazło się odwołanie w treści sformułowanego zarzutu lub w części uzasadnienia poświęconej rozważaniom prawnym sądu administracyjnego do zasady *nullum crimen sine lege*. Z uwagi na rozmiar niniejszego opracowania w ramach tych orzeczeń konieczne było dokonanie wyboru. Został

⁸ Zob. wyroki TK z dnia: 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48; 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65.

⁹ Zob. wyroki TK z dnia: 9 grudnia 2008 r., P 52/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 184; 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105. Więcej na temat pojęcia „odpowiedzialność karna” zob. P. Cychosz, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017, s. 262–350.

¹⁰ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.); dalej: EKPC.

¹¹ Zob. m.in. wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r., w sprawie Engel i inni v. Holandia, skarga nr 5100/71. Przedstawienie tych argumentów wykraczałoby poza zakres niniejszego opracowania. Zob. więcej na ten temat A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 66–76.

¹² Dlatego poza zakresem badań pozostały orzeczenia wydane w przedmiocie kar dyscyplinarnych oraz kar porządkowych orzekanych wobec uczestników postępowania, pomimo tego, że w uzasadnieniach orzeczeń wydawanych w tych sprawach pojawiały się odwołania do zasady *nullum crimen sine lege*.

on podyktowany potrzebą przedstawienia charakterystycznych problemów wiążących się ze stosowaniem wspomnianej zasady przez sądy administracyjne¹³.

II. ZNACZENIE ZASADY *NULLUM CRIMEN SINE LEGE* DLA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNO-KARNEJ

Przechodząc do analizy tego, jaką rolę zasada *nullum crimen sine lege* odgrywa w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, czy sądy administracyjne akceptują jej znaczenie na gruncie odpowiedzialności administracyjno-karnej. Jako znamienny w tym przedmiocie należy powołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 24 maja 2017 r., II GSK 2349/15¹⁴. W skardze kasacyjnej został powołany m.in. zarzut naruszenia art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zastosowanie wadliwej wykładni art. 94a ust. 1 i art. 129b ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹⁵, czym Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie miał naruszyć m.in. zasadę *nullum crimen sine lege* wyrażoną w Konstytucji RP. Rozpoznając ten zarzut, NSA przedstawił argumenty przemawiające za oceną wykładni dokonanej przez WSA w Warszawie jako prawidłowej. Natomiast odnośnie do naruszenia tytułowej zasady NSA stwierdził, że: „Wykładnia dokonywana przez Sąd I instancji nie obejmowała przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej, stąd też niezrozumiałym jest czynienie zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji”. Należy dodać, że NSA nie poświęcił temu zarzutowi więcej miejsca, nie analizował charakteru odpowiedzialności wynikającej z art. 129b Prawa farmaceutycznego, nie odnosił się do zakresu zastosowania tej zasady poza tzw. rdzeniem szeroko pojętego prawa karnego. Ze sposobu i zakresu odniesienia do tego zarzutu można jedynie wnioskować, że NSA zanegował znaczenie tej zasady dla odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym.

Do tej samej grupy należy zaliczyć bardzo wiele orzeczeń sądów administracyjnych, w których pomimo tego, że skarżący sformułowali zarzuty naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*, to rozpoznające te zarzuty sądy administracyjne nie odwołały się do niej w uzasadnieniach orzeczeń. Ze względu na to, że skarżący najczęściej podnosili jej naruszenie w związku z naruszeniem określonego przepisu prawa materialnego, sądy administracyjne ograniczały swoje rozważa-

¹³ Rozmiary opracowania nie pozwoliły także na zbadanie z tej perspektywy orzeczeń Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz orzeczeń sądów zapadłych w wyniku kontroli orzeczeń tego pierwszego sądu. Na temat zasady określoności w prawie antymonopolowym zob. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 177–183.

¹⁴ LEX nr 2314839.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1977, z późn. zm.; dalej: Prawo farmaceutyczne.

nia do analizy przepisów prawa materialnego. Jako przykłady takich orzeczeń można wymienić następujące wyroki NSA: z dnia 10 grudnia 2014 r., II OSK 2712/14¹⁶; z dnia 13 maja 2015 r., II GSK 721/14¹⁷; z dnia 22 stycznia 2019 r., II FSK 365/17¹⁸; z dnia 29 października 2020 r., II OSK 1338/18¹⁹.

W ostatnim z wymienionych wyroków NSA przyjął, że te same zwroty zawarte w jednej ustawie, konkretnie w art. 4 pkt 34 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁰, można rozumieć inaczej w zależności od tego, czy wykorzystywane są na potrzeby wykładni przepisów, które można scharakteryzować jako przepisy prawa karnego, cywilnego czy administracyjnego. Pomijając kwestię trafności tej tezy z perspektywy reguł wykładni oraz trafności wykładni użytego w art. 4 pkt 34 nadmienionej ustawy zwrotu „wprowadzenie do obrotu”, która jest problematyczna w związku z posłużeniem się przez prawodawcę w tej ustawie również zwrotem „udziela”, należy zwrócić uwagę, że dokonując podziału charakteru przepisów tej ustawy, NSA nie dostrzegł w odniesieniu do jej art. 52a potrzeby determinacji sposobu jego wykładni penalnym charakterem odpowiedzialności za sformułowany w tym przepisie delikt administracyjny. Nie jest to pogląd odosobniony w orzecznictwie NSA²¹.

Warto odnotować w tym przedmiocie także odmienne stanowisko zajęte m.in. przez WSA w Poznaniu, który w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Po 209/14²², stwierdził, że: „(...) regulacje dotyczące wymierzania administracyjnych kar pieniężnych z tytułu wprowadzania do obrotu i wytwarzania środków zastępczych mają charakter regulacji karnych (penalnych), którego to charakteru nie wyłącza orzekanie w ich przedmiocie w postępowaniu administracyjnym (...)”. W konsekwencji – jak stwierdził WSA w Poznaniu – w tych sprawach powinien znaleźć zastosowanie art. 7 EKPC, w którym sformułowana została zasada *nullum crimen sine lege*. Do tej grupy orzeczeń, w których sądy administracyjne przyjmowały potrzebę zachowania gwarancji wynikających z zasady *nullum crimen sine lege* w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjno-karnej, należy zaliczyć niektóre z orzeczeń powołanych w dalszej części opracowania, m.in. wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., II OSK 543/09²³; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., II GSK 1661/18²⁴; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20²⁵.

¹⁶ LEX nr 1648032.

¹⁷ LEX nr 1775141.

¹⁸ LEX nr 2623537.

¹⁹ LEX nr 3116687.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050, z późn. zm.

²¹ Zob. dotyczące zbliżonych stanów faktycznych wyroki NSA: z dnia 9 września 2015 r., II OSK 77/14, LEX nr 2092003; z dnia 24 lutego 2022 r., II OSK 693/19, LEX nr 3333554.

²² LEX nr 1482083.

²³ LEX nr 597681.

²⁴ LEX nr 2631617.

²⁵ LEX nr 3103904.

Powyższe uświadamia, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma jednolitego stanowiska w przedmiocie znaczenia zasady *nullum crimen sine lege* dla odpowiedzialności administracyjnej o penalnym charakterze. Aby stwierdzić, czy sądy administracyjne dostrzegają wynikające z tej zasady wymogi, dalsza część opracowania zostanie poświęcona wybranym orzeczeniom dotyczącym nakazu ustawowej typizacji czynu zabronionego, zakazu jego wykładni rozszerzającej oraz zakazu retroaktywnego stosowania przepisów wprowadzających lub zaostrzających odpowiedzialność penalną.

III. NAKAZ USTAWOWEJ TYPIZACJI CZYNU ZABRONIONEGO

W badanych orzeczeniach problematyka ustawowej typizacji czynu zabronionego pojawiała się najczęściej w sprawach, w których administracyjną karę pieniężną orzeczono za popełnienie czynu stypizowanego w przepisie blankietowym. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., II GSK 1661/18²⁶. W skardze kasacyjnej skarżący powołał m.in. zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że organ administracji może wymierzyć administracyjną karę pieniężną za działanie lub zaniechanie opisane na podstawie przepisów rozporządzenia, naruszając tym samym zasadę *nullum crimen sine lege*. W omawianej sprawie Generalny Inspektor Informacji Finansowej podjął decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązków wynikających z obowiązującej wówczas ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁷ w zw. z § 2 ust. 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 września 2001 r. w sprawie określenia wzoru rejestru transakcji, sposobu jego prowadzenia oraz trybu dostarczania danych z rejestru Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej²⁸.

Odnosząc się do podniesionego zarzutu, NSA powołał się na orzecznictwo TK, w którym z zasady demokratycznego państwa prawnego wywiedziona została zasada określoności przepisów prawa, zwłaszcza przepisów przewidujących możliwość zastosowania sankcji wobec obywatela. Pomimo braku odwołania do art. 42 ust. 1 Konstytucji RP NSA potwierdził, że zasada wyłączności ustawy i określoności regulacji prawnych dotyczących ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa represyjnego. Określone w Konstytucji RP wymagania dotyczące przepisów karnych powinny być odnoszone do wszystkich przepisów o charakterze „represyjnym

²⁶ LEX nr 2631617.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1049, z późn. zm.; dalej: u.p.p.p.

²⁸ Dz.U. z 2001 r., nr 113, poz. 1210.

(sankcjonująco-dyscyplinującym)”. Powołując się również na stanowisko przedstawicieli doktryny, stwierdził, że w ustawie powinny zostać określone istotne elementy „kompetencji ograniczających uprawnienia nadzorcze wobec obywatela”. W rozporządzeniu mogą natomiast zostać uregulowane obowiązki organizacyjne związane z korzystaniem z określonej wolności lub szczegóły procedury, w ramach których organy państwowe wykonują owe kompetencje nadzorcze. Odnosząc ten wzorzec oceny do badanej sprawy, NSA słusznie stwierdził, że nie doszło do naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*. W art. 34a pkt 1–5 i art. 34c ust. 1 i 2 u.p.p.p. w sposób precyzyjny zostało określone zachowanie zagrożone sankcją oraz rodzaj i wymiar sankcji. Jedynie termin, do którego należy dokonać rejestracji transakcji, został określony w rozporządzeniu.

Jako przykład kolejnego orzeczenia, w którym pojawił się problem stopnia dookreślenia znamion czynu zagrożonego administracyjną karą pieniężną w akcie prawnym innym niż ustawa, zostanie przedstawiony wyrok NSA z dnia 23 września 2021 r., II GSK 939/21²⁹. NSA oddalił w nim skargę na wyrok WSA w Warszawie, w którym stwierdzono nieważność decyzji wydanych przez organy inspekcji sanitarnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku zakrywania ust. Uzasadniając swoje stanowisko, NSA stwierdził, że § 18 ust. 1 pkt 2 lit. a obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³⁰ zawierający obowiązek zakrywania ust w miejscach ogólnodostępnych został wydany z naruszeniem upoważnienia ustawowego z art. 46a w zw. z art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³¹, gdyż upoważnienie dotyczące możliwości wprowadzenia rozporządzeniem takiego obowiązku zostało wprowadzone dopiero w ustawie nowelizacyjnej z dnia 28 października 2020 r.³². Tymczasem zachowanie, za które organ inspekcji sanitarnej nałożył karę administracyjną, miało miejsce w dniu 13 maja 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny rozwinął argumentację WSA w Warszawie, odnosząc się do określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP warunków, jakie muszą być spełnione dla ograniczenia swobody poruszania się wynikającej z art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, oraz do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdził, że jeśli chodzi o stopień szczegółowości regulacji ustawowych, to w niektórych dziedzinach prawa w większym stopniu dopuszcza się ich doprecyzowanie w regulacjach wykonawczych. Surowsze wymagania dotyczą jednak szeroko pojętego

²⁹ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” (dalej: ONSAiWSA) 2022, nr 1, poz. 13.

³⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 792, z późn. zm.

³¹ Obowiązująca wówczas wersja ustawy – tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239, z późn. zm.

³² Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112).

prawa represyjnego, czyli przepisów „sankcjonująco-dyscyplinujących”, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania. Powołując się na orzecznictwo TK, NSA podkreślił, że konstytucyjne wymagania dotyczące przepisów karnych należy odnosić do całego prawa represyjnego. Przepisy będące podstawą decyzji o nałożeniu sankcji w badanej sprawie nie spełniały natomiast wymogu dotyczącego wyłączności ustawy i odpowiedniego stopnia jej określoności.

Nawiązując do przedstawionego wyroku NSA, wymienić można wiele innych orzeczeń sądów administracyjnych, w których zanegowano dopuszczalność nałożenia sankcji administracyjnej za niewypełnienie obowiązków mających służyć walce z pandemią Covid-19 przewidzianych w rozporządzeniu wydanym z naruszeniem upoważnienia ustawowego³³. Zwrócić jednak należy uwagę, że w wielu z tych orzeczeń, zajmując takie stanowisko, sądy poprzestały na odwołaniu do art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz zaakcentowały, że znaczenie miała dla nich zasada praworządności sformułowana w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁴.

IV. ZAKAZ WYKŁADNI ROZSZERZAJĄCEJ

W największej liczbie zbadanych orzeczeń sądów administracyjnych zasada *nullum crimen sine lege* została powołana przez skarżących zarzucających jej naruszenie poprzez dokonanie wykładni rozszerzającej przepisów zawierających znamiona deliktów administracyjnych. Orzeczenia te dotyczyły m.in. problematyki, którą można zbiorczo określić jako znaczenie naruszenia przez podmiot posiadający zezwolenie administracyjne warunków, na jakich to zezwolenie zostało wydane dla stwierdzenia, że podmiot wykonuje określoną działalność bez zezwolenia administracyjnego. Należy podkreślić, że termin „zezwolenie administracyjne” został tu użyty w znaczeniu szerokim, jako obejmujący instytucje określone w materialnym prawie administracyjnym, m.in. jako licencja, koncesja, pozwolenie, zezwolenie³⁵.

³³ Zob. m.in. wyroki NSA z dnia: 23 września 2021 r., II GSK 844/21, LEX nr 3270409; 1 lutego 2022 r., II GSK 2641/21, LEX nr 3322993.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.; dalej: k.p.a. Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2021 r., III SA/Gl 702/21, LEX nr 3271194.

³⁵ Zob. więcej na temat zezwoleń administracyjnych D. Kijowski, (w:) Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 383–391.

Przykładem orzeczenia dotyczącego tej problematyki jest wyrok NSA z dnia 9 listopada 2006 r., I OSK 19/06³⁶. NSA rozpoznał w nim skargę na wyrok WSA w Warszawie, w której sformułowano zarzut, zgodnie z którym odpowiedzialność przewidziana w art. 92 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁷ ma charakter represyjny i dlatego powinny w stosunku do niej znaleźć zastosowanie zasady obowiązujące na gruncie prawa karnego, to jest zasada *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*. Zdaniem skarżącego, te zasady zostały w badanej sprawie naruszone. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w wersji wówczas obowiązującej karą pieniężną było zagrożone naruszenie podczas wykonywania transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne obowiązków lub warunków wynikających z ustawy o transporcie drogowym lub przepisów wymienionych w tym przepisie ustaw. Z kolei z art. 92 ust. 4 tej ustawy wynikało, że wykaz naruszeń, o których mowa w jego ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych grożących za poszczególne naruszenia określa załącznik do ustawy. W tym załączniku nie wymieniono naruszenia w postaci wykonywania regularnego przewozu w transporcie drogowym bez aktualnego rozkładu jazdy, a jedynie wykonywanie takiego przewozu „bez zezwolenia”, w konsekwencji nie określono w nim wysokości kary grożącej za takie zachowanie.

Odnosząc się do tego zarzutu, NSA przyznał, że odpowiedzialność określona w art. 92 ustawy o transporcie drogowym ma charakter penalny i określił ją mianem „karno-finansowej”. Dokonując wykładni znamion tego deliktu, NSA zwrócił uwagę, że przewoźnicy wykonujący zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi w regularnym transporcie zbiorowym są obowiązani do uzgadniania rozkładów jazdy z właściwym organem. Koordynacja rozkładów jazdy przewoźników służy zabezpieczeniu potrzeb przewożowych osób. Jednym z warunków uzyskania zezwolenia na przewozy regularne jest przedłożenie przez przedsiębiorcę rozkładu jazdy uzgodnionego na zasadach określonych w prawie przewożowym. Poza tym, na przewoźnikach ciążyą obowiązki dotyczące m.in. aktualizacji, koordynacji i ogłaszania rozkładów jazdy. Sankcją za brak aktualizacji rozkładu jazdy jest w myśl § 5 obowiązującego w chwili wydania zaskarżonej decyzji rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych³⁸ utrata z mocy prawa ważności rozkładu jazdy. Ten argument miał potwierdzać trafność stwierdzenia, że skarżący wykonywał transport

³⁶ LEX nr 292121. Zob. również wyroki NSA z dnia 9 listopada 2006 r. dotyczące zbliżonych stanów faktycznych, w których skarżący podnieśli zarzut naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*, a NSA zajął takie samo stanowisko jak w omówionym wyroku: I OSK 18/06, LEX nr 292109; I OSK 20/06, LEX nr 2207933; I OSK 21/06, LEX nr 2207934.

³⁷ Obowiązująca wówczas wersja ustawy – Dz.U. nr 125, poz. 1371, z późn. zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym.

³⁸ Dz.U. nr 82, poz. 933; dalej: rozporządzenie z dnia 5 września 2000 r.

drogowy bez wymaganego zezwolenia, a w konsekwencji brak naruszenia przez WSA w Warszawie zasady *nullum crimen sine lege*.

Odnosząc się krytycznie do przedstawionego orzeczenia NSA, należy zauważyć, że podstawowy problem w tej sprawie tkwił w przyjętym założeniu, zgodnie z którym – skoro z § 5 rozporządzenia z dnia 5 września 2000 r. wynika, że brak aktualizacji rozkładu jazdy powoduje z mocy prawa utratę jego ważności, to jednocześnie ważność traci zezwolenie na wykonywanie transportu drogowego. Pomimo tego, że przedłożenie rozkładu jazdy jest jednym z warunków uzyskania zezwolenia i na podmiocie uprawnionym ciążą obowiązki dotyczące rozkładów jazdy, to ani w art. 24 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym dotyczącym przesłanek wygaśnięcia zezwolenia, ani w żadnym innym jej przepisie w wersji tej ustawy wówczas obowiązującej nie przewidziano takich konsekwencji dla ważności zezwolenia. Na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy o transporcie drogowym mogłaby zostać podjęta decyzja o cofnięcie zezwolenia, ale brak było regulacji, zgodnie z którą utrata z mocy prawa ważności rozkładu jazdy powodowałaby, że jednocześnie z mocy prawa traci ważność albo wygasa zezwolenie. Dlatego dokonana przez sądy administracyjne wykładnia zawartego w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym znamienia „wykonywanie transportu drogowego bez zezwolenia”, zgodnie z którą odnosi się ono także do wykonywania tego transportu bez ważnego rozkładu jazdy, jako wykładnia rozszerzająca narusza zasadę *nullum crimen sine lege*. Poza tym oparcie wniosku o utracie ważności lub wygaśnięciu zezwolenia na podstawie utraty ważności rozkładu jazdy, gdy ten ostatni skutek wynika z przepisu rozporządzenia, świadczyłby o tym, że istotna dla stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego okoliczność została uregulowana w akcie prawnym o charakterze wykonawczym. Nawet gdyby bronić stanowiska, że taka sytuacja nie naruszała zasady *nullum crimen sine lege*, gdyż istota zakazanego zachowania wynikała z ustawy, to przyjęcie, że utrata ważności rozkładu jazdy, gdy ten skutek wynikał z regulacji podustawowych, powoduje automatycznie utratę ważności lub wygaśnięcie zezwolenia administracyjnego, powinno budzić wątpliwości co najmniej z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z przedstawionym problemem warto przywołać odnoszące się do problematyki zezwoleń administracyjnych stanowisko sformułowane w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 13 października 2011 r., II GPS 1/11³⁹. Uwzględniając „represyjny” charakter odpowiedzialności przewidzianej w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym i odwołując się do zasady proporcjonalności, NSA zajęł w nadmienionej uchwale stanowisko zapewniające również ochronę zasady *nullum crimen sine lege*, chociaż nie odwołał się bezpośrednio do tej zasady. NSA stwierdził, że wykonywanie transportu drogowego taksówką przy użyciu innego pojazdu niż określony w licencji, wskazanego we wniosku przedsiębiorcy o zmianę treści licencji, nie stanowi wykonywania transportu drogowego tak-

³⁹ ONSAiWSA 2012, nr 1, poz. 5.

sówką bez licencji w rozumieniu art. 92 ust. 1 i 4 ustawy o transporcie drogowym. Jeśli działalność wykonywana jest przy użyciu innego pojazdu niż ten, którego numer rejestracyjny został wskazany w licencji, to licencja jest wadliwa, a osoba uprawniona z licencji naruszyła ciężące na niej obowiązki. Jak podkreślił NSA, ta sytuacja nie została jednak wymieniona w art. 16 ust. 1 nadmienionej ustawy jako prowadząca do wygaśnięcia licencji. Podsumowując, naruszenie jednego z obowiązków ciężących na podmiocie uprawnionym z szeroko pojętego zezwolenia administracyjnego, o ile w świetle obowiązujących przepisów ustawy jego niespełnienie nie prowadzi do utraty ważności tego zezwolenia z mocy prawa, nie może być potraktowane jako zachowanie polegające na prowadzeniu działalności bez tego zezwolenia.

Jako ostatni przykład orzeczenia, w którym pojawił się problem naruszenia zasady *nullum crimen sine lege* w związku z wykładnią rozszerzającą przepisów o charakterze penalnym, należy przywołać wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2014 r., II OSK 2702/14⁴⁰. W sprawie, w której został on wydany, skarżący zarzucił WSA w Szczecinie m.in. naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴¹ poprzez przyjęcie w drodze wykładni celowościowej, że zawarte w tym przepisie – w jego wersji obowiązującej w dacie popełnienia czynu i dacie orzekania przez organ administracyjny – odesłanie do art. 85 ust. 1 pkt 4, ust. 4, ust. 6 ustawy o ochronie przyrody powinno być rozumiane jako odesłanie do art. 85 ust. 4–6 tej ustawy. Zajmując takie stanowisko, WSA miał również naruszyć art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 (zasada praworządności) Konstytucji RP, stosując w odniesieniu do wykładni przepisów o nałożeniu na obywatela kary wykładnię celowościową i rozszerzającą, naruszając tym samym zasadą *nullum crimen sine lege*. W badanej sprawie NSA przyjął, iż w związku ze stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12⁴², niezgodności przepisów stanowiących podstawę wydanej w sprawie decyzji administracyjnej z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, została ona oparta na wadliwej podstawie prawnej i dlatego została wraz z zaskarżonym wyrokiem WSA w Szczecinie uchylona przez NSA.

Orzeczenie to zasługuje jednak na uwagę ze względu na przyczynę powołania przez skarżącego zarzutu naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*. Z uzasadnienia wyroku WSA w Szczecinie wynika bowiem, że przyznał on rację, iż w art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w odniesieniu do sposobu obliczenia administracyjnej kary pieniężnej znajdowało się odwołanie do art. 85 ust. 4 pkt 1, ust. 5 i ust. 6 tej ustawy. Stwierdził jednak, że w takim przypadku, kara za usunięcie drzew bez zezwolenia byłaby niższa od opłaty przysługującej za usunięcie

⁴⁰ LEX nr 1772470.

⁴¹ Obowiązujący wówczas tekst ustawy – Dz.U. nr 92, poz 880, z późn. zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody.

⁴² OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

drzew zgodnie z zezwoleniem. Dodał, że: „W tej sytuacji wykładnia gramatyczna wskazanego przepisu musi ustąpić miejsce wykładni celowościowej i *ratio legis* ustawodawcy w przedmiocie rozróżnienia kary administracyjnej za niezgodne z prawem usunięcie drzew od opłaty za legalne usunięcie drzewa”.

Z zacytowanego fragmentu uzasadnienia WSA w Szczecinie wynika, że sąd przyjął takie rozumienie nadmienionego przepisu, które nie znajduje oparcia w jego brzmieniu, ale wynika z tego, jak jego zdaniem ten przepis powinien brzmieć, aby został zrealizowany założony przez prawodawcę cel. Świadczy to o trafności podniesionego przez skarżącego zarzutu dokonania przez ten sąd wykładni rozszerzającej sprzecznej z zasadą *nullum crimen sine lege*, która powinna być przestrzegana w odniesieniu do odpowiedzialności o charakterze penalnym.

V. ZAKAZ RETROAKTYWNEGO STOSOWANIA PRZEPISÓW WPROWADZAJĄCYCH LUB ZAOSTRZAJĄCYCH ODPOWIEDZIALNOŚĆ PENALNĄ

W badanych orzeczeniach sądów administracyjnych dostrzegalny był konflikt pomiędzy wynikającym z zasady *nullum crimen sine lege* zakazem retroaktywnego stosowania przepisów wprowadzających lub zaostarzających odpowiedzialność penalną a regułą *tempus regit actum*. Ta ostatnia rozumiana jest jako nakaz stosowania prawa obowiązującego w chwili podejmowania decyzji administracyjnej i wyprowadzana jest ze sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu⁴³.

Przykładem jest wyrok z dnia 12 marca 2010 r., II OSK 543/09⁴⁴, w którym NSA krytycznie odniósł się do stanowiska zajętego przez WSA w Krakowie. Ten ostatni, oddalając skargę na decyzję SKO w Krakowie, zaakceptował jego stanowisko, że kary za wycięcie drzew bez zezwolenia powinny być określone na podstawie stawek obowiązujących w dacie podejmowania decyzji o ukaraniu. Z kolei NSA nie miał wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie powinna znaleźć zastosowanie zasada *nullum crimen sine lege* wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdził, że stanowi ona szczególne ujęcie zasady *lex retro non agit* wynikającej z art. 2 Konstytucji RP i gwarantuje, że kara grożąca za popełnienie

⁴³ Na marginesie należy podkreślić, że wejście w życie działu IVa k.p.a., w którym zawarł przepis pozwalający pośrednio na rekonstrukcję zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* (art. 189c k.p.a.), nie sprawia, że omawiany problem ma charakter historyczny. W związku z art. 189a § 2 k.p.a. przepisy tego działu nie znajdują zastosowania w każdej sprawie dotyczącej orzeczenia administracyjnej kary pieniężnej.

⁴⁴ LEX nr 597681.

deliktu będzie dokładnie określona w prawie obowiązującym w czasie popełnienia czynu. NSA dodał również, że nowe przepisy mogą mieć zastosowanie, gdy są względniejsze dla sprawcy⁴⁵.

Jako przykład orzeczenia, w którym w odniesieniu do omawianej problematyki zajęte zostało zasługujące na krytykę przeciwne stanowisko, należy przedstawić wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 października 2012 r., II SA/Bk 513/12⁴⁶. W rozpoznawanej przez ten sąd skardze na decyzję Dyrektora Izby Celnej strona zarzuciła, że za czyn polegający na wykonywaniu przewozu bez wymaganego zaświadczenia orzeczono karę na podstawie przepisów obowiązujących w chwili podejmowania decyzji, a nie w chwili czynu. To doprowadziło do orzeczenia czterokrotnie wyższej kary. Odnosząc się do tego zarzutu, WSA w Białymstoku stwierdził, że znane jest mu stanowisko zajęte przez NSA w przedstawionym wcześniej orzeczeniu, ale nie dotyczy ono sytuacji, gdy ustawodawca uregulował kwestie intertemporalne. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie stosuje się znowelizowane przepisy. Dlatego, zdaniem WSA w Białymstoku, „(...) organ nie miał wyboru i nie mógł zastosować zasady *lex severior retro non agit* (ustawa surowsza nie działa wstecz, czyli nie ma zastosowania do zdarzeń mających miejsce przed jej wejściem w życie) – (...) – bowiem można się do niej odwołać wyłącznie w sytuacji nieuregulowania przez ustawodawcę zagadnień intertemporalnych związanych z wejściem w życie regulacji surowszych dla strony jeszcze przed orzeczeniem co do jej praw i obowiązków”.

W związku z wnioskiem skarżącego o dokonanie prokonstytucyjnej wykładni art. 10 nadmienionej ustawy nowelizacyjnej WSA w Białymstoku stwierdził, że zgodność tego przepisu z Konstytucją RP nie budzi wątpliwości, gdyż w orzecznictwie TK dopuszcza się odstępstwa od nakazu ochrony niewadliwie nabytych praw obywateli. WSA nie dokonał jednak analizy tego ograniczenia z perspektywy warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu omawianego orzeczenia zabrakło jakiegokolwiek odniesienia do rangi wartości, których ochrona wynika z zakazu retroaktywnego stosowania przepisów prawa penalnego. WSA ograniczył się do stwierdzenia, że jeśli zmiana prawa prowadzi do skutków niekorzystnych dla obywateli, to konieczne jest jej dokonanie zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, czyli prawodawca powinien ustanowić przepisy przejściowe i zapewnić odpowiednie *vacatio legis*. W związku z wyrokiem

⁴⁵ Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2021 r., VI SA/Wa 23/21, LEX nr 3313157.

⁴⁶ LEX nr 1248698.

⁴⁷ Dz.U. nr 244, poz. 1454.

TK z dnia 23 lipca 2013 r., P 36/12⁴⁸, stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP art. 10 nadmienionej ustawy nowelizacyjnej, powyższy wyrok został jednak uchylony przez NSA⁴⁹.

W najnowszych orzeczeniach NSA, w odniesieniu do badanego problemu dominuje stanowisko, zgodnie z którym: „Jeżeli (...) w sprawie mamy do czynienia ze zdarzeniem prawnym, które zaistniało jako zdarzenie zamknięte i zakończone pod rządami dawnego prawa, to skutki tego zdarzenia muszą być oceniane zgodnie z prawem obowiązującym w dacie jego zaistnienia” (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., II GSK 936/18)⁵⁰. Jako tego typu zdarzenie traktowane jest zachowanie polegające na naruszeniu zakazu zagrożonego sankcją administracyjną. Dla uzasadnienia tego stanowiska powoływany jest argument, że „ten moment wyznacza treść obowiązku administracyjnoprawnego” i to w chwili zdarzenia powstaje stosunek administracyjnoprawny⁵¹. Odnosząc się pozytywnie do dostrzeżenia przez NSA specyfiki tych spraw na tle innych rozpoznawanych w postępowaniu administracyjnym, należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że to stanowisko prezentowane bywa w orzecznictwie jako uzasadniające orzeczenie sankcji za czyn, który w chwili orzekania nie jest już zagrożony sankcją. Nie prowadzi ono wprawdzie do wstecznego zastosowania przepisów o charakterze penalnym, ale do zastosowania przepisów surowszych. Pytanie o to, na ile dyrektywa pozwalająca na wsteczne stosowanie prawa, gdy jest ono „względniejsze” dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności, przyjęta w art. 4 § 1 k.k. i art. 189c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵², ma związek z zasadą *nullum crimen sine lege*, przekracza jednak zakres niniejszego opracowania, ale argumentem na rzecz obowiązku jej uwzględniania w odniesieniu do odpowiedzialności o charakterze penalnym jest brzmienie art. 15 ust. 1 wiążącego Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵³.

Po drugie, należy zwrócić uwagę, że zajmując takie stanowisko, NSA czyni zastrzeżenie, że dotyczy ono sytuacji, gdy prawodawca nie przewidział przepisów przejściowych. Brak dodatkowych zastrzeżeń prowadzi do wniosku, że gdyby zezwalał na to przepis przejściowy, to zdaniem NSA dopuszczalne byłoby retroaktywne stosowanie przepisów wprowadzających lub zaostrzających odpowiedzialność za delikt administracyjny. Wydaje się, że przyczyną szerokiego dopuszczenia przez prawodawcę innego uregulowania tych kwestii w przepisach

⁴⁸ OTK-A 2013, nr 6, poz. 81.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II GSK 87/13, LEX nr 1488155.

⁵⁰ LEX nr 3170816.

⁵¹ Zob. również wyroki NSA z dnia: 16 października 2018 r., II GSK 732/18, LEX nr 2584877; 9 stycznia 2020 r., II GSK 1367/18, LEX nr 2825846; 26 marca 2021 r., II GSK 1281/18, LEX nr 3172265.

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, z późn. zm.

⁵³ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

przejściowych jest brak oparcia prezentowanego stanowiska – w przeciwieństwie do przedstawionego wcześniej wyroku NSA z dnia 12 marca 2010 r., II OSK 543/09 – na art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji RP. To stanowisko może zatem prowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznych z zasadą *nullum crimen sine lege*.

VI. PODSUMOWANIE

Przedstawiona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że brak w nim jednolitego stanowiska co do znaczenia zasady *nullum crimen sine lege* dla odpowiedzialności administracyjno-karnej. U podstaw stanowiska prezentowanego w tych orzeczeniach, w których zanegowano znaczenie tej zasady albo pominięto fakt, że skarżący powołał się na nią w sformułowanych w skardze zarzutach, był brak akceptacji penalnego charakteru tej odpowiedzialności. Sądy administracyjne często nie dostrzegały potrzeby potraktowania takich spraw w inny sposób, niż wynika to z formalnej klasyfikacji przepisów, na podstawie których orzeczona została administracyjna kara pieniężna. Należy jednak podkreślić, że wśród badanych orzeczeń znalazły się i takie, w których sądy administracyjne rozpoznały penalny charakter badanej odpowiedzialności i zaakceptowały wynikające z tego konsekwencje dotyczące obowiązku przestrzegania wymogów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege*.

Przechodząc do realizacji tych wymogów, można stwierdzić, że w analizowanych orzeczeniach sądy administracyjne dostrzegały znaczenie wymogu ustawowej typizacji czynu zabronionego i trafnie wykluczały możliwości rekonstrukcji znamion deliktów administracyjnych na podstawie rozporządzeń wydanych z naruszeniem ustawowego upoważnienia. Należy jednak podkreślić, że na taki kształt orzecznictwa sądów administracyjnych miało wpływ to, że warunek wynikający z zasady *nullum crimen sine lege* pokrywa się z wymogami wynikającymi m.in. z art. 2, 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Potwierdza to również fakt, że w części zbadanych orzeczeń, zajmując takie stanowisko, sądy administracyjne nie powołały się na zasadę *nullum crimen sine lege*, a jedynie na zasadę praworządności.

Jeśli chodzi o zakaz retroaktywnego stosowania przepisów wprowadzających lub zaostrzających odpowiedzialność penalną, to w badanych orzeczeniach zauważalna była kolizja tego wymogu wynikającego z zasady *nullum crimen sine lege* z regułą *tempus regit actum* nakazującą stosować prawo obowiązujące w chwili podejmowania decyzji administracyjnej. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, że obecnie dominuje stanowisko, zgodnie z którym sprawy dotyczące odpowiedzialności za delikt administracyjny należy rozstrzygać na podstawie przepisów obowiązujących w chwili czynu. Jednak

i w tym przypadku to stanowisko w większości orzeczeń nie wynikało z akceptacji konsekwencji wynikających z zasady *nullum crimen sine lege*. Świadczy o tym czynione w tych orzeczeniach zastrzeżenie, że zajęte przez sądy stanowisko dotyczy sytuacji, gdy brak przepisów przejściowych, bez ograniczenia kierunku, w jakim przepisy przejściowe pozwalające na stosowanie prawa wstecz mogłyby zmienić sytuację podmiotu odpowiedzialnego.

Najwięcej problemów sprawiał natomiast zakaz wykładni rozszerzającej. W większości spraw zasada *nullum crimen sine lege* była powołana jedynie przez skarżących zarzucających organowi administracyjnemu albo wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu naruszenie podczas wykładni prawa wynikającego z tej zasady zakazu wykładni rozszerzającej. W argumentacji, która towarzyszyła decyzji procesowej sądów o oddaleniu takich skarg w większości brakowało odniesienia do tej zasady. W związku z tym, że w tych zarzutach podnoszony był jednocześnie zarzut naruszenia prawa materialnego, sądy ograniczały swoje wywody do tej części zarzutu. Nie uwzględniały przy tym penalnego charakteru badanej odpowiedzialności i wynikających z tego konsekwencji dla wykładni statuujących ją przepisów. W jednym z zaprezentowanych orzeczeń znalazło się nawet stwierdzenie, że należy przyjąć rozumienie przepisu wynikające z *ratio legis* prawodawcy, pomimo tego, że nie ma ono oparcia w jego językowym rozumieniu, co do którego sąd nie miał wątpliwości.

REFERENCES

- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016
- Cychosz P., *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017
- Kijowski D., (w:) Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012
- Król-Bogomińska M., *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym, cz. 1, Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12
- Rychlewska-Hotel A., *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnokarnych*, Kraków 2019
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004