

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	11
Przedmowa	13
Wstęp	15
Rozdział I	
Istota i pojęcie prawa samorządowego	29
1. Uwagi wprowadzające	29
2. Regulacje znajdujące zastosowanie w samorządzie terytorialnym	32
2.1. Regulacje o charakterze powszechnie obowiązującym	32
2.2. Regulacje niemające charakteru powszechnie obowiązującego	35
2.3. Inne, szczególne regulacje znajdujące zastosowanie w samorządzie terytorialnym	37
3. Znaczenie pojęcia „prawo samorządowe”	41
Rozdział II	
Pojęcie i różne rodzaje odpowiedzialności represyjnej	46
1. Pojęcie i różne rodzaje odpowiedzialności	46
2. Pojęcie odpowiedzialności represyjnej	53
3. Kryteria wyróżniania odpowiedzialności represyjnej	63
4. Struktura odpowiedzialności represyjnej	76
Rozdział III	
Funkcja represyjna w prawie samorządowym	81
1. Uwagi ogólne	81
2. Przyczynek do rozważań nad represyjną funkcją samorządu terytorialnego	88

3. Samorządowe prawo karne w ujęciu komparatystycznym (wybrane przykłady)	106
3.1. Uwagi ogólne	106
3.2. Samorządowe prawo karne w Stanach Zjednoczonych	108
3.3. Samorządowe prawo karne w innych państwach <i>common law</i>	114
3.4. Samorządowe prawo karne w niektórych państwach należących do systemu prawa kontynentalnego	118
3.5. Podsumowanie	126
4. Realizacja funkcji represyjnej w prawie samorządowym	128
4.1. Uwagi ogólne	128
4.2. Samorządowe prawo karania	129
4.3. Kształtowanie granic i egzekwowanie odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego	140
4.4. Staż gminna (miejska) czy policja samorządowa?	151
4.5. Egzekwowanie przez organy samorządu terytorialnego odpowiedzialności dyscyplinarnej <i>sensu largo</i> oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej <i>sensu stricto</i>	154
4.6. Inne sankcje o charakterze przynajmniej częściowo represyjnym stosowane przez organy samorządu terytorialnego	157
4.7. Pozbawienie wolności przez organy samorządu terytorialnego lub na skutek ich wniosku	160
4.8. Stosowanie przez organy samorządu terytorialnego środków przymusu bezpośredniego lub podejmowanie innych działań wypełniających od strony formalnej znamiona czynu zabronionego ...	164
5. Podsumowanie	166

Rozdział IV

Odpowiedzialność represyjna realizowana przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	168
1. Organы wykonawcze jako podmioty realizujące państwowe prawo karania	168
2. Samorządowe prawo karania	169
2.1. Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych jako przejaw uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	169
2.2. Pojęcie deliktu karnoadministracyjnego	183

2.3. Odpowiedzialność karnoadministracyjna podmiotów zbiorowych	201
2.4. Podstawowe zasady egzekwowania odpowiedzialności karnoadministracyjnej	210
2.5. Współczesne zagrożenia dla samorządowego prawa karania	224
3. Organy administracji samorządowej jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia, względnie podmiot, któremu przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego	235
3.1. Samorządowi oskarżyciele publiczni	235
3.2. Grzywna, w tym zwłaszcza wymierzana w postępowaniu mandatowym, jako narzędzie polityki karnej oraz źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego	255
3.3. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o wykroczenia	261
4. Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników samorządowych	267
5. Organy wykonawcze samorządu terytorialnego jako podmioty określające znamiona niektórych wykroczeń	275

Rozdział V

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty określające znamiona czynów zabronionych	280
1. Przepisy prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego jako przesłanka odpowiedzialności za wykroczenie	280
2. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa samorządowego oraz prawa represyjnego	288
3. Blankietowe przepisy karne w prawie samorządowym	291
4. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty tworzące okoliczności wyłączające bezprawność (tzw. kontratypy podustawowe)	320

Rozdział VI

Działanie w granicach uprawnień i obowiązków przez organy samorządu terytorialnego lub osoby działające z ich upoważnienia	329
1. Uwagi ogólne	329
2. Charakter prawny działania w granicach uprawnień lub obowiązków	336
3. Warunki uchylecia bezprawności czynu podjętego przez organy samorządu terytorialnego lub osoby działające z ich upoważnienia w granicach uprawnień i obowiązków	340

Rozdział VII

Zbieg odpowiedzialności karnoadministracyjnej egzekwowanej przez organy samorządu terytorialnego oraz zbieg tego rodzaju odpowiedzialności z odpowiedzialnością karną lub odpowiedzialnością za wykroczenie	343
1. Zbieg różnych rodzajów odpowiedzialności represyjnej w prawie samorządowym	343
1.1. Uwagi ogólne	343
1.2. Tzw. wewnętrzny zbieg przepisów represyjnych oraz tzw. zewnętrzny zbieg przepisów represyjnych	351
1.3. Zbieg odpowiedzialności represyjnej z odpowiedzialnością administracyjną	356
2. Pojęcie tożsamości czynu	358
3. Aksjomatyczne podstawy zbiegu czynów zabronionych pod groźbą kary na przykładzie egzekwowania odpowiedzialności represyjnej w prawie samorządowym	363
3.1. Teoria jedności przestępstwa oraz teoria wielości przestępstw w ogólności	363
3.2. Teoria jedności czynu zabronionego pod groźbą kary jako aksjomatyczna podstawa zbiegu	368
3.3. Model idealnego zbiegu czynów zabronionych pod groźbą kary a zasada <i>ne bis in idem</i> , ze szczególnym uwzględnieniem zbiegu przestępstw (w tym przestępstw skarbowych) lub wykroczeń (w tym wykroczeń skarbowych) z deliktami karnoadministracyjnymi ...	370
3.3.1. Uwagi ogólne	370
3.3.2. Źródła zasady <i>ne bis in idem</i>	372
3.3.3. Zasada <i>ne bis in idem</i> w orzecznictwie TK	376
3.3.4. Zasada <i>ne bis in idem</i> w orzecznictwie ETPCz	380
3.3.5. Zasada <i>ne bis in idem</i> w orzecznictwie TSUE	386
3.3.6. Ocena zgodności z Konstytucją RP dopuszczalności zbiegu różnych sankcji represyjnych z tytułu tego samego czynu	389
4. Jednoczynowy zbieg przepisów ustawy oraz jednoczynowy zbieg czynów zabronionych pod groźbą kary – próba uporządkowania pojęć ...	398

Rozdział VIII

Sposoby łagodzenia nadmiernej represyjności zbiegu różnych sankcji z tytułu tego samego czynu	403
1. Uwagi ogólne	403
2. Reguły wyłączenia wielości ocen	406

2.1. Jednoczynowy zbieg czynów zabronionych pod groźbą kary a reguły wyłączania wielości ocen	406
2.2. Jednoczynowy zbieg przepisów ustawy a reguły wyłączania wielości ocen	412
3. Metody łagodzenia nadmiernej represyjności zbiegu różnego rodzaju sankcji w polskim systemie prawnym	416
3.1. Uwagi ogólne	416
3.2. Komplementarność celów postępowań represyjnych i dostosowywanie pożądanego stopnia represyjności różnych sankcji do wagi czynu (przesłanka 1 i 4)	418
3.3. Współpraca pomiędzy organami prowadzącymi różne postępowania represyjne (przesłanka 3)	431
3.3.1. Współpraca na płaszczyźnie postępowania dowodowego	431
3.3.2. Zawieszenie jednego z prowadzonych postępowań represyjnych z uwagi na inne toczące się postępowanie	434
3.4. Dwutorowość postępowań represyjnych jako przewidywalna konsekwencja popełniania czynu (przesłanka 2)	439
4. Rola organów samorządu terytorialnego w łagodzeniu nadmiernej represyjności sankcji w sytuacji ich zbiegu	442

Rozdział IX

Rola jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu przepisów represyjnych	447
1. Uwagi ogólne	447
2. Uchwalanie przez organy samorządu terytorialnego przepisów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza przepisów porządkowych, których naruszenie może skutkować odpowiedzialnością represyjną	448
3. Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do TK jako instrument umożliwiający wyeliminowanie z systemu prawa przepisów o charakterze represyjnym	453
4. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na proces tworzenia przepisów represyjnych	462
5. Zdolność petycyjna jednostek samorządu terytorialnego	468
6. Podsumowanie	476
Uwagi końcowe	477
Bibliografia	490
Inne źródła bibliograficzne	529

Wykaz przywołanych orzeczeń	530
1. Orzecznictwo ETPCz	530
2. Orzecznictwo TSUE	530
3. Orzecznictwo TK	531
4. Orzecznictwo SN	533
5. Orzecznictwo sądów administracyjnych	534
6. Orzecznictwo sądów powszechnych	536
7. Rozstrzygnięcia organów administracji publicznej	537

Wykaz ważniejszych skrótów

- EKPCz Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 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.).
- EKSL Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).
- ETPCz Europejski Trybunał Praw Człowieka
- KPP Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).
- MPPOiP Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- NSA Naczelny Sąd Administracyjny
- RIO regionalna izba obrachunkowa
- RPO Rzecznik Praw Obywatelskich
- SN Sąd Najwyższy
- SO Sąd Okręgowy
- SR Sąd Rejonowy
- TK Trybunał Konstytucyjny
- TSUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny
-
- k.c. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).
- k.k. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).
- k.k.s. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 859 z późn. zm.).
- k.k.w. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 127).
- k.p. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

- k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).
- k.p.c. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).
- k.p.k. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).
- k.p.w. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1124).
- k.s.h. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 z późn. zm.).
- k.w. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.).
- p.p.s.a. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259).
- u.p.s. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
- u.s.g. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
- u.s.p. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- u.s.w. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).

Przedmowa

Jest doprawdy przemiłym przywilejem dla autora móc złożyć podziękowanie tym wszystkim, którzy pomogli w powstaniu tej pracy, i to nie dla tego, iż tak wypada, ale z tego względu, iż bez wsparcia oraz bezinteresownej życzliwości wielu osób niniejsza książka zapewne by nie powstała. W pierwszej więc kolejności należy podziękować Pani Profesor Teresie Gardockiej, która przeczytała i zaakceptowała ostateczną wersję książki i niepomniernie pomogła przy jej wydaniu. Równie duże podziękowania należą się Panu Profesorowi Wojciechowi Maciejko, recenzentowi pracy, który czytając jej maszynopis zwrócił uwagę na szereg niedociągnięć, które przed drukiem należało wyeliminować. Poszczególne rozdziały – przed ich oddaniem ostatecznym do druku – były głęboko dyskutowane z wieloma osobami. Za inspirację, uwagi, a zwłaszcza krytykę, gdy chodzi o poszczególne fragmenty pracy należy więc podziękować: Panu Profesorowi Andrzejowi J. Szwarcowi, mojemu mistrzowi, który, czytając jako pierwszy całość pracy, zwrócił uwagę na fundamentalne znaczenie zasady *nullum crimen sine lege* przy stanowieniu i stosowaniu prawa (rozdział IV i V), Pani Profesor Sławomirze Wronkowskiej, bez której uwag rozdział IX nie miałby takiej treści jaką posiada, Pani Profesor Alexandrze Natapoff, z Uniwersytetu Harvarda, która wskazała literaturę niezbędną do zapoznania się z amerykańskimi sądami miejskimi (rozdział III), Panu Sędziemu SN Wiesławowi Kozielowiczowi za dziesiątki godzin dyskusji, gdy chodzi o zbieg czynów zabronionych pod groźbą kary (rozdział VII) oraz Panu Mecenasowi Dawidowi Korczyńskiemu za równie wiele rozmów o administracyjnych karach pieniężnych, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym i transporcie drogowym (rozdział VII i VIII). Ostateczne wyniki swych badań autor książki miał okazję przedstawić na – specjalnie zwołanym w tym celu – posiedzeniu Zakładu Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierowanego przez Panią Profesor Joannę Długosz-Józwiak, a więc swojej *Alma Mater*. W posiedzeniu tym uczestniczyła też Pani Profesor Anna Błachnio-Parzych, której celne uwagi połączone z opinią Pana Profesora Roberta Zawłockiego, sformułowaną podczas tego posiedzenia, utwierdziły mnie w przekonaniu o zasadności posługiwania się pojęciem: samorządowe prawo karne. Wszystkim tym osobom należą się ogromne wyrazy wdzięczności. Oczywiście jest, iż praca ta nie powstałaby, gdyby nie pomoc moich Najbliższych.

autor