



PROCEDURA NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W POSTĘPOWANIU JURYSDYKCYJNYM I JEJ WERYFIKACJA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM A STANDARD EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule będą prawa jednostki zapewniane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka¹ w kontekście ich przystawalności do procedury nakładania, a następnie weryfikacji nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego². Warto podkreślić, że analizę tematu oparto głównie na ogólnym standardzie strasburskim i sprawach przeciwko innym krajom, albowiem – wedle mojej najlepszej wiedzy – ETPC ani razu merytorycznie nie wypowiedział się co do jakiegokolwiek aspektu stosowania administracyjnych kar pieniężnych w Polsce. Rozważania te zatem mają charakter przede wszystkim prospektywny.

Należy postawić tezę, że w zakresie stosowania i weryfikacji stosowania administracyjnych kar pieniężnych polskie procedury administracyjne (jurysdykcyjna i sądowa) są niedostosowane do wymogów prawnopodstawowych. Zdaje się to wynikać z próby ominięcia przez ustawodawcę pewnych gwarancji wiązanych z prawem i postępowaniem karnym *sensu stricto* w celu zapewnienia szybszego i efektywniejszego karania. W konsekwencji stosuje się procedurę administracyjną do spraw, dla których ta procedura nie była projektowana i nie jest

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: esliwinski.es@gmail.com.

¹ 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) – dalej: EKPC lub Konwencja.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096) – dalej: k.p.a.

adekwatna, natomiast odpowiednia byłaby procedura karna. Oczywiście stosowanie sankcji karnych (w rozumieniu konwencyjnym) w procedurze administracyjnej nie przesądza jeszcze o naruszeniu jakichkolwiek przepisów EKPC. Pod tym kątem należy poddać analizie orzecznictwo ETPC na gruncie poszczególnych norm Konwencji. Z konieczności skupimy się na kwestiach zasadniczych, odnoszących się do najważniejszych praw gwarantowanych przez Konwencję w konfrontacji z odpowiednimi instytucjami polskiego postępowania jurysdykcyjnego i sądownoadministracyjnego.

Artykuł dotyczy wprawdzie administracyjnych kar pieniężnych, ale rozważania te da się uogólnić na niektóre przypadki stosowania innych sankcji administracyjnych. Warto także zaznaczyć, że argumentacja niżej przedstawiona może znaleźć zastosowanie podczas kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, a to z tego względu, że Konstytucja³ zasadniczo gwarantuje te same prawa co Konwencja.

2. Pojęcie sprawy karnej

Na poziomie krajowym sprawy przekazane do rozstrzygnięcia przez organy administracji mogą być oceniane na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC jako cywilne („rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”), karne („oskarżenie w sprawie karnej”) albo niebędące ani sprawami cywilnymi, ani karnymi. Mimo że podział ten ma charakter płynny, a granice trudno jest wyznaczyć, warto podkreślić, że zakwalifikowanie danego typu spraw do reżimu karnego powoduje objęcie takich spraw najszerszym spektrum gwarancji. Proces sądowy (w myśl art. 6 Konwencji) w sprawach karnych musi być bardziej gwarancyjny niż w sprawach cywilnych. Ponadto w sprawach karnych znajdują zastosowanie przepisy art. 6 ust. 2 i 3, art. 7 EKPC⁴ oraz art. 2⁵ i 4⁶

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2004 r., nr 8803-8811/02, 8813/02, 8815-8819/02, *Dogan i inni przeciwko Turcji*, § 126.

⁵ Wyrok ETPC z dnia 6 września 2005 r., nr 61406/00, *Gurepka przeciwko Ukrainie*, § 52.

⁶ Wyrok ETPC z dnia 10 lutego 2009 r., nr 14939/03, *Sergey Zolotukhin przeciwko Federacji Rosyjskiej*, § 53–57.

Protokołu nr 7⁷. W konsekwencji więc w dalszej części tego rozdziału będziemy starali się udowodnić, że wymierzanie odpowiedzialności za delikty administracyjne (przez delikt administracyjny należy rozumieć nieposłuszeństwo normie prawa administracyjnego, które jest zagrożone administracyjną karą pieniężną⁸) jest sprawą „karną” w rozumieniu Konwencji. Jeżeli karny charakter tego typu spraw zostanie udowodniony, zbędne stanie się rozważanie charakteru cywilnego sprawy.

W tym celu musimy przypomnieć kilka podstawowych faktów związanych z definiowaniem sprawy „karnej” w orzecznictwie ETPC. Trybunał bowiem w swoim bogatym i ugruntowanym orzecznictwie⁹ odwołuje się do kryteriów sformułowanych na kanwie sprawy *Engel i in. przeciwko Holandii*¹⁰. Po pierwsze, uwzględnia się zaszerogowanie do prawa karnego w krajowym porządku prawnym. Po drugie, Trybunał bierze pod uwagę, czy czyn, za który grozi kara ma charakter kryminalny. Norma powinna być kierowana zasadniczo do każdego, a nie do wyodrębnionej grupy, co odgranicza postępowanie karne od dyscyplinarnego. Ponadto należy stwierdzić, że sankcja ma charakter prewencyjno-represyjny¹¹, a nie kompensacyjny¹². Nie bez znaczenia jest także to, że sankcję wymierza organ władzy publicznej¹³. Wreszcie po trzecie istotne jest kryterium surowo-

⁷ Protokół Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

⁸ Podobną definicję proponuje D. Danecka – por. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 91.

⁹ Np. wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r., nr 24130/11, 29758/11, *A i B przeciwko Norwegii*, § 107; wyrok ETPC z dnia 15 marca 2012 r., nr 39662/09, 40713/09, 41008/09, *Austin i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 64; wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2002 r., nr 34619/97, *Janosevic przeciwko Szwecji*, § 68–69; wyrok ETPC z dnia 9 października 2003 r., nr 39665/98, 40086/98, *Ezbeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 82; wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1984 r., nr 7819/77, 7878/77, *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 72 i wiele innych.

¹⁰ Wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r., nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel i inni przeciwko Holandii*, § 82.

¹¹ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 282–283 i orzecznictwo tam cytowane.

¹² Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1994 r., nr 13547/86, *Bendenoun przeciwko Francji*, § 47.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 10 czerwca 1996 r., nr 19380/92, *Benham przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 56.

ści sankcji, choć należy brać uwagę nie sankcję faktycznie wymierzoną, lecz górną granicę zagrożenia¹⁴. Warto także wspomnieć, że spełnienie jednego z trzech kryteriów pozwala na uznanie sprawy za karną, a jedynie ewentualnie wątpliwości uzasadniają stosowanie podejścia kumulatywnego¹⁵. Gwoli ścisłości, mimo że w orzecznictwie ETPC pojawiały się nieco inne podejścia (czy rozłożenia akcentów), nie wydają się one przeczyć standardowi *Engel*¹⁶.

Należy wyjść od stwierdzenia, że w świetle prawa polskiego delikt administracyjny nie jest przestępstwem, w związku z czym nie stosuje się do niego w zakresie prawa materialnego przepisów części ogólnej Kodeksu karnego¹⁷ stosownie do art. 116 k.k.¹⁸. W konsekwencji nie znajdują także zastosowania przepisy procedury karnej¹⁹. Na poziomie polskiego ustawodawstwa zwykłego odpowiedzialność za delikt administracyjny jest odpowiedzialnością administracyjną, a nie karną²⁰. Należy stwierdzić, że normy zawarte w dziale IVA k.p.a. regulują specyficzny rodzaj postępowań administracyjnych. Nie można zatem uznać, że pierwsze kryterium ze sprawy *Engel* zostało spełnione, albowiem nie mamy do czynienia w tym przypadku z prawem karnym w ramach porządku krajowego. Jak jednak stwierdzono wyżej, jest to tylko punktem wyjścia dla analizy, czy mamy do czynienia ze sprawą karną w rozumieniu Konwencji.

Rozważenie drugiego i trzeciego kryterium ze sprawy *Engel* wypada zacząć od zagadnienia surowości sankcji (mimo, że rozumowanie Trybunału przebiega czasami odwrotnie²¹). Nie ulega wątpliwości, że

¹⁴ Np. wyrok ETPC z dnia 27 sierpnia 1991 r., nr 13057/87, *Demicoli przeciwko Malcie*, § 34.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1994 r., nr 13547/86, *Bendenoun przeciwko Francji*, § 47.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r., nr 24130/11, 29758/11, *A i B przeciwko Norwegii*, § 107; wyrok ETPC z dnia 15 marca 2012 r., nr 39662/09, 40713/09, 41008/09, *Austin i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 66 i orzecznictwo tam cytowane.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018, poz. 1600 ze zm.) – dalej: k.k.

¹⁸ M. Błaszczyk, *Komentarz do art. 116 Kodeksu karnego* [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawlocki, Warszawa 2017, s. 1443.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018, poz. 1987 ze zm.) – dalej: k.p.k.

²⁰ Tak też: L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 81–88.

²¹ Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1984 r., nr 8544/79, *Öztürk przeciwko Niemcom*, § 54.

w przypadku najpoważniej zagrożonych deliktów administracyjnych, kryterium to będzie spełnione. Mowa tutaj o karach sięgających np. równowartości 1 miliona Specjalnych Praw Ciągienia (tj. ok. 5.000.000 zł)²², pięćsetkrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym popełnienie czynu (tj. ok. 2.000.000 zł)²³, czy do 20.000.000 zł²⁴. Oczywiście takie „rejstry” są raczej wyjątkiem w prawie deliktów administracyjnych²⁵, jednak nie należy wątpić, że także dużo niższe kary będą znajdowały się w zakresie trzeciego kryterium *Engel*. Orzecznictwo nie sformułowało jednolitej granicy surowości, która prowadziłaby do spełnienia tego kryterium. Zamiast tego chętnie odwoływano się do zagrożenia zamianą na karę pozbawienia wolności²⁶. Można jednak postawić tezę, że zagrożenie w granicach 50.000 zł pozwala mówić o niemal pewnej aktualizacji gwarancji karnych z zakresu Konwencji. ETPC będzie jednak orzekał *a casu ad casum*.

Jeżeli zaś chodzi o drugie kryterium, czyli kryminalny charakter czynu, to, jak zostało wyżej wskazane, należy kierować się powszechnym określeniem adresata normy i jej prewencyjno-represyjnym charakterem. Jeżeli chodzi o powszechne określenie adresata normy, ma to na celu odróżnienie sprawy karnej od sprawy dyscyplinarnej. W sprawie dyscyplinarnej ocenia się zachowanie członków danej grupy przez pryzmat specyficznych reguł, które określają standardy ich zachowania²⁷. Nie należy jednak uważać, że jakiegokolwiek doprecyzowanie podmiotu czynu (posłużenie się

²² Art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2205 ze zm.), a także art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki (Dz.U. z 2017 r., poz. 2000) oraz art. 126 stawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2018 r., poz. 181 ze zm.).

²³ Art. 123 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 792 ze zm.).

²⁴ Art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm.).

²⁵ Szczegółowo to zagadnienie opisują w załączniku do raportu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości P. Balcer [i in.], *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Szumi%C5%82o-Kulczycka-D_wsp%C3%B3%C5%82aut_Analiza-obrazu-normatywnego_delikt-w_administracyjnych.pdf, 08.11.2018.

²⁶ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6... [w:] Konwencja...*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 285–286 i orzecznictwo tam cytowane.

²⁷ Wyrok ETPC z dnia 22 maja 1990 r., nr 11034/84, *Weber przeciwko Szwajcarii*, § 33.

wyrażeniem innym niż „każdy”) w ustawowym opisie prowadzi do wyłączenia takiego typu deliktów spod gwarancji Konwencji. Uznawano na przykład drugie kryterium za spełnione, jeżeli sankcja groziła „użytkownikowi drogi” (*Verkehrsteilnehmer*)²⁸, kierowcy²⁹ czy podatnikowi³⁰. Rozumienie w orzecznictwie ETPC prewencyjno-represyjnego (*deterrent and punitive*) charakteru normy różni się od podejścia Trybunału Konstytucyjnego³¹, który przeciwstawia pojęcie „prewencji” pojęciu „represyjności”. W judykatach ETPC te dwie funkcje są rozumiane jako nierozłączne. Wydaje się, że jedynie czysto prewencyjny charakter sankcji będzie prowadził do jej wyjęcia spod gwarancji Konwencji³². Za T. Liszcz wypada stwierdzić, że trudno jest sobie wyobrazić prewencję bez represji³³. Pojęcie „represyjny” (*punitive*) należy interpretować w powiązaniu z pojęciem „kary” (w wersji angielskiej słowo *punitive* jest pokrewne słowu *punishment*, czego niestety nie oddają polskie tłumaczenia).

Trudno jest także uznać, aby kary administracyjne miały charakter wyłącznie kompensacyjny. Owszem, w niektórych przypadkach mogą one częściowo pełnić funkcję kompensacyjną wobec strat fiskusa czy szkód w dobrach prawnie chronionych, jednakże przeciwko uznawaniu takiej funkcji za zasadę należy wysunąć kilka argumentów. Po pierwsze, sankcja administracyjna zazwyczaj akcentuje obiektywny fakt nieposłuszeństwa normie sankcjonowanej aniżeli jakiegokolwiek naruszenie czy zagrożenie dobra prawnego. Tym samym jej nakładanie jest oderwane od faktycznego istnienia tego zagrożenia, co oznacza, że do jakiegokolwiek szkody w dobrach chronionych może w ogóle nie dojść. Po drugie, funkcją kompensacji jest naprawienie szkody, tzn. odszkodowanie nie może

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1984 r., nr 8544/79, *Öztürk przeciwko Niemcom*, § 11 i 53.

²⁹ Wyrok ETPC z dnia 23 października 1995 r., nr 15523/89, *Schmautzer przeciwko Austrii*, § 10 i 28; wyrok ETPC z dnia 23 września 1998 r., nr 27812/95, *Malige przeciwko Francji*, § 36.

³⁰ Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2006 r., nr 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*, § 38.

³¹ Tak np. wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07 (OTK ZU 2009, seria A, nr 5, poz. 64); wyrok TK z dnia 21 stycznia 2015 r., P 32/12 (OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 148).

³² Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6... [w:] Konwencja...*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 283 i orzecznictwo tam cytowane.

³³ Zdanie odrębne sędzi Teresy Liszcz do wyroku TK z dnia 21 stycznia 2015 r., P 32/12 (OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 148).

być ani zbyt wysokie (co doprowadziłoby do nieuzasadnionej korzyści fiskusa) ani zbyt niskie (co doprowadziłoby do strat)³⁴. O ile w części przypadków, np. na gruncie kary za wycięcie drzewa w ustawie o ochronie przyrody³⁵, można mówić o pewnym powiązaniu wartości szkody z karą administracyjną, to jednak nie jest to operat szacunkowy odwołujący się do wartości rynkowej, lecz pewne mechaniczne powiązanie współczynników. W przypadku większości sankcji bezwzględnie oznaczonych takie powiązanie nie występuje w ogóle³⁶, a w przypadku sankcji względnie oznaczonych powiązanie to jest jedynie pośrednie poprzez dyrektywy wyrażone w ustawach szczególnych lub art. 189d k.p.a. Zazwyczaj taka kara nie ogranicza się do wyrównania administracji strat poniesionych ze względu na niezgodne z prawem zachowanie się podmiotu administrowanego, abstrahując już od faktu, że bardzo często wartości szkody nie można precyzyjnie obliczyć. Wszystko, co przekracza wyrównanie szkody, będzie miało charakter represyjny.

Wszystkie przedstawione wyżej argumenty prowadzą do konstatacji, że procedura wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w trybie k.p.a. będzie, co do zasady, sprawą karną w rozumieniu art. 6 EKPC. Warto jednak zaznaczyć, że moc tego twierdzenia osłabia nieco najnowsze orzecznictwo ETPC, w którym podkreśla się, że do spraw oddalonych od twardego kryminalnego rdzenia spraw karnych (pozbawionych elementu stygmatyzacji) nie trzeba stosować gwarancji karnych Konwencji z pełną intensywnością³⁷. Nie oznacza to jednak wyłączenia norm Konwencji w ogóle w odniesieniu do spraw administracyjnych. W drodze wyjątku, ETPC może uznać, że pewne gwarancje mogą być niestosowane do kar administracyjnych.

³⁴ A. Olejniczak, Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016, s. 99.

³⁵ Art. 88–89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r., poz. 1614).

³⁶ Na przykład w art. 89 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 165 ze zm.).

³⁷ Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2006 r., nr 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*, § 38.

3. Zagadnienie pełnej jurysdykcji sądów administracyjnych

Jeżeli chodzi o prawo do sądu, nie będą nas szerzej zajmować kryteria organizacyjne i proceduralne³⁸ związane z tym prawem. Mowa tutaj w szczególności o ustanowieniu ustawą, niezależności, bezstronności, pełnieniu funkcji sądenia w sprawach należących do jego właściwości oraz orzekaniu w procedurze przewidzianej prawem. Jest to dość oczywiste (a wynika przede wszystkim z szeregu przepisów Konstytucji, prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹ i prawa o ustroju sądów administracyjnych⁴⁰), że w chwili obecnej sądy administracyjne wymogi te spełniają. Ich ustrojowe usytuowanie, a zwłaszcza szersza niezależność w stosunku do Ministra Sprawiedliwości, pozwala sądzić, iż istnieje w tym zakresie mniej wątpliwości niż w stosunku do sądownictwa powszechnego. W sprawach sankcji administracyjnych najbardziej będzie nas interesować kryterium funkcjonalne, czyli sprawowanie pełnej jurysdykcji (czasami nazywanej „wystarczającą jurysdykcją”⁴¹).

Wpierw należy sobie zadać pytanie, czy przekazanie prawa karania do organów administracji samo w sobie jest zgodne z Konwencją. Trybunał *explicite* wyraził pogląd, że przekazanie spraw drobniejszych przekroczeń (mniej kategorycznie Trybunał wypowiada się w stosunku do „spraw karnych” *en bloc*) do organów administracji nie jest sprzeczne z Konwencją, pod warunkiem, że jednostka ma dostęp do sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji⁴², tzn. albo sam organ będzie spełniał wymogi sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji, albo będzie możliwość uruchomienia

³⁸ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6...* [w:] *Konwencja...*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 310.

³⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) – dalej: p.p.s.a.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2107) – dalej: p.u.s.a.

⁴¹ Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2011 r., nr 32181/04, 35122/05, *Sigma Radio Television Ltd. przeciwko Cyprowi*, § 152 i orzecznictwo tam cytowane.

⁴² Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1984 r., nr 8544/79, *Öztiirk przeciwko Niemcom*, § 56; wyrok ETPC z dnia 23 września 1998 r., nr 27812/95, *Malige przeciwko Francji*, § 45; wyrok ETPC z dnia 20 grudnia 2001 r., nr 32381/96, *Baischer przeciwko Austrii*, § 23.

postępowania przed sądem, które te wymogi (w szczególności pełnej jurysdykcji) spełnia⁴³.

Należy zaznaczyć, że wymóg pełnej jurysdykcji jest nieco inaczej rozumiany w sprawach cywilnych, a nieco inaczej w sprawach karnych. To, że sąd administracyjny zapewnia wystarczającą jurysdykcję w sprawach cywilnych, nie oznacza, że będzie zapewniał wystarczającą jurysdykcję w sprawach karnych⁴⁴. Mimo że w sprawach cywilnych polski Naczelny Sąd Administracyjny (wówczas orzekający jednoinstancyjnie) zapewnia wystarczającą jurysdykcję⁴⁵, nie musi to znaczyć, że w przypadkach stosowania administracyjnych kar pieniężnych polskie sądownictwo administracyjne uzyskać może podobną aprobatę. Przeanalizujemy zatem dokładniej wymóg pełnej jurysdykcji na gruncie spraw karnych.

Przez sprawowanie pełnej jurysdykcji w sprawach karnych należy rozumieć możliwość uchylecia przez sąd decyzji administracyjnej zarówno w sferze faktów, jak i w sferze prawa⁴⁶. Mimo że nie jest przy tym wymagana władza całkowitego zastąpienia administracji w działaniach, które powinna wykonać⁴⁷, to jednak ograniczenie się wyłącznie do kontroli legalności⁴⁸ połączone z brakiem możliwości reformatoryjnego orzekania (kontrola kasatoryjna)⁴⁹, a także brak możliwości samodzielnego ustalania faktów (mimo że usprawiedliwiona jest ocena części faktów, szczególnie w dziedzinach wyspecjalizowanych, przez organ administracji⁵⁰) czy przeprowadzania dowodów⁵¹

⁴³ Wyrok ETPC z dnia 10 lutego 1983 r., nr 7299/75, 7496/76, *Albert i Le Compte przeciwko Belgii*, § 29.

⁴⁴ Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., nr 21539/07, *Steininger przeciwko Austrii*, § 50–52.

⁴⁵ Wyrok ETPC z dnia 4 października 2001 r., nr 33776/96, *Potocka i inni przeciwko Polsce*, § 58–59.

⁴⁶ Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r., nr 18640/10, 18467/10, 18663/10, *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, § 139 i orzecznictwo tam cytowane.

⁴⁷ Wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r., nr 43509/08, *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*, § 63.

⁴⁸ Tamże, § 64, a także wyrok ETPC z dnia 23 stycznia 1995 r., nr 15523/89, *Schmautzer przeciwko Austrii*, § 35.

⁴⁹ Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., nr 21539/07, *Steininger przeciwko Austrii*, § 56.

⁵⁰ Wyrok ETPC z dnia 18 stycznia 2001 r., nr 27238/95, *Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii*, § 124.

⁵¹ Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r., nr 18640/10, 18467/10, 18663/10, *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, § 155.

oraz modyfikacji sankcji⁵² przeczy wymogom wynikającym z art. 6 EKPC. Upraszczając, sąd krajowy powinien być sądem faktu, a nie sądem prawa.

Warto zaznaczyć, że część powyższego standardu została sformułowana w serii spraw przeciwko Austrii z 1995 r.⁵³, a taka linia orzecznicza została podtrzymana w późniejszych orzeczeniach sprzed kilku lat⁵⁴. Ma to znaczenie o tyle, że system kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne w Polsce jest oparty na wzorcu austriackim. Do modelu austriackiego zbliża nas kasatoryjne orzekanie, ograniczenie się do kontroli legalności⁵⁵, a także zasadniczy brak postępowania dowodowego. Warto także podkreślić, że seria tych orzeczeń przeciwko Austrii doprowadziła do zreformowania systemu sądownictwa administracyjnego w Austrii i utworzenia systemu reformatoryjnego orzekania w I instancji przez sądy administracyjne⁵⁶.

Przejdźmy teraz do analizy konkretnych przepisów polskiej ustawy, których stosowanie może narazić Polskę na odpowiedzialność na gruncie EKPC. Po pierwsze, są to przepisy, które konstruują kasatoryjny model postępowania sądownoadministracyjnego powiązany z kontrolą ograniczoną tylko do zgodności z prawem (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Artykuł 145 p.p.s.a. przewiduje, że WSA, uwzględniając skargę, uchyla lub stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia (może także stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa lub umorzyć postępowanie); w przeciwnym wypadku – na mocy art. 151 p.p.s.a. – oddała skargę w całości lub części. WSA, co do zasady, nie może samodzielnie orzekać reformatoryjnie. Na zasadzie wyjątku (uzasadnionego okolicznościami

⁵² Wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r., nr 43509/08, *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*, § 65.

⁵³ Wyroki ETPC z dnia 23 października 1995 r.: nr 15223/89, *Schmatuzer przeciwko Austrii*, nr 15527/89, *Umlauf przeciwko Austrii*, nr 15963/90, *Gradinger przeciwko Austrii*, nr 16713/90, *Pramstaller przeciwko Austrii*, Nr 16718/90, *Palaoro przeciwko Austrii* i nr 16841/90, *Pfarrmeier przeciwko Austrii*.

⁵⁴ Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., nr 21539/07, *Steininger przeciwko Austrii*; wyrok ETPC z 4 kwietnia 2013 r., nr 21565/07, 21575/07, 21580/07, *Julius Kloiber Schaltbof GmbH i inni przeciwko Austrii*.

⁵⁵ Szerzej na ten temat: W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 61.

⁵⁶ D. Gut, *Model postępowania sądownoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2012, nr 2, s. 3–18; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, PiP 2013, nr 4, s. 31–46.

sprawy i w razie stwierdzenia naruszenia prawa materialnego mającego wpływ na treść decyzji lub zachodzi nieważność decyzji lub postanowienia), na podstawie art. 145a § 1, sąd administracyjny może wskazać sposób załatwienia sprawy lub samo rozstrzygnięcie, co stanowi wprowadzenie pewnych elementów orzekania merytorycznego. Skala zastosowania tego przepisu jest jednak nikła⁵⁷. Sąd administracyjny nie ma także możliwości modyfikacji sankcji administracyjnej. Po drugie, możliwość konstytutywnego ustalania faktów w toku postępowania sądowoadministracyjnego jest znacząco ograniczona. Wprawdzie orzeczenie sądu administracyjnego może prowadzić do ponownej oceny faktów w ramach kolejnego postępowania jurysdykcyjnego, jednakże wydaje się, że w orzecznictwie ETPC wymaga się samodzielnej, konstytutywnej oceny faktów przez sąd, a nie pośrednio przez kontrolę organu administracji. W związku z tą kwestią pozostaje zagadnienie możliwości wprowadzania dowodów w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Oczywiście istnieje możliwość dopuszczenia uzupełniającego dowodu z dokumentów na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., jeżeli nie przedłuży to nadmiernie postępowania. Poza tym, że jest to instytucja nie ciesząca się zbyt dużym uznaniem sądów administracyjnych, tego typu ograniczenie dowodowe wydaje się nadmierne.

Wydaje się, że skumulowanie wszystkich wymienionych wyżej czynników prowadziłyby do odmowy uznania pełnej jurysdykcji polskich sądów administracyjnych w sprawach karnych. Nawet bardzo szerokie zastosowanie instrumentów z art. 145a § 1 i art. 106 § 3 p.p.s.a. jest niewystarczające dla zapewnienia zgodności z art. 6 ust. 1 EKPC, a zatem te kwestie wymagają szerokich zmian ustawowych.

4. Uprawnienia strony w postępowaniu jurysdykcyjnym i sądowoadministracyjnym

Wydaje się także, że kwestia uprawnień strony w postępowaniu jurysdykcyjnym i sądowoadministracyjnym budzi pewne wątpliwości. Chodzi tutaj w szczególności o wymóg kontradiktoryjności (wyprowadzany

⁵⁷ Szerzej K. Szczurek, *Artykuł 145a § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podstawa wydania wyroku przesądzającego merytorycznie o sposobie rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej*, AUW 2016, nr 3705, s. 156–159.

z art. 6 ust. 1 EKPC) w powiązaniu z prawem do obrony materialnej (art. 6 ust. 3 lit. c EKPC) oraz możliwością przesłuchania świadków obrony oraz oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. d EKPC). Przeprowadzenie granicy między konkretnymi wspomnianymi uprawnieniami jest dość trudne, a orzecznictwo ETPC jest dalekie od konsekwencji. Nie będzie to jednak przeszkadzało w ustaleniu, jakie właściwości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego o w sprawach deliktów administracyjnych mogą naruszać gwarancje zawarte w przepisach EKPC. Warto stwierdzić, że kwestie te stanowią w zasadzie przedłużenie problemów związanych z brakiem pełnej jurysdykcji sądów administracyjnych. Wprowadzenie pełnej jurysdykcji w odpowiednim kształcie (z odpowiednimi uprawnieniami strony) pozwoliłoby uniknąć odpowiedzialności wynikającej także z braku zapewnienia skarżącemu gwarancji, które wynikają z wymienionych wyżej artykułów.

Wypada zacząć od braku możliwości przesłuchania świadków w ramach postępowania przed sądem administracyjnym. ETPC stoi na stanowisku, że z art. 6 ust. 1 lit. d wynika, że – co do zasady – wszystkie dowody muszą być przeprowadzone na jawnym zewnątrznie (*public*) posiedzeniu, a oskarżony powinien mieć możliwość wypowiedzania się co do zeznań świadka. Wyjątki są dopuszczalne, jednakże nie mogą one naruszać prawa do obrony⁵⁸. Czynność przesłuchania świadków powinna być – przynajmniej na wniosek strony – dokonana w postępowaniu sądowym⁵⁹. W polskim systemie prawnym przesłuchanie świadków odbywa się na etapie postępowania jurysdykcyjnego. Choć oczywiście strona jest wyposażona w różnorakie uprawnienia przy przesłuchaniu świadka (art. 79 § 2 k.p.a.), to jednak sama czynność procesowa przesłuchania nie odbywa się przed sądem. Ponadto przesłuchanie świadka odbywa się niejawnie (w aspekcie zewnętrznym), nawet jeżeli dochodzi do niego na rozprawie administracyjnej. Sądownictwo administracyjne stoi bowiem na stanowisku, że zasada jawności zewnętrznej – z wyłączeniem przepisów

⁵⁸ Wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2011 r., nr 26766/08, 22228/06, *Al-Khanaja i Tabery przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 118.

⁵⁹ Argument *a contrario* z uzasadnienia wyroku ETPC z 4 marca 2014 r., nr 18640/10, 18467/10, 18663/10, *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, § 150.

szczególnych – nie dotyczy rozprawy administracyjnej⁶⁰. Jeżeli proces ma być rzetelny, sąd powinien się osobiście zetknąć z osobowym źródłem dowodu (zasada bezpośredniości)⁶¹. Należy postulować zatem, aby – co najmniej na wniosek strony – istniała możliwość przesłuchania świadków także w postępowaniu sądowym.

Podobne uwagi można zastosować do dowodów w ogólniejszym sensie. Artykuł 6 – odczytywany jako całość – służy zapewnieniu „oskarżonemu” możliwości aktywnego uczestnictwa w procesie⁶². Konwencja, mimo że nie ogranicza Państw-Sygnatariuszy w doborze środków najlepiej zabezpieczających prawa oskarżonego, ma gwarantować prawa efektywne, a nie iluzoryczne⁶³. Choć ETPC nie wyraża tego *expressis verbis*, konieczne wydaje się zapewnienie możliwości wprowadzania dowodów na każdym etapie postępowania, zarówno jurysdykcyjnego (co obecnie jest szeroko zagwarantowane przez art. 78 k.p.a.), jak i sądowego. Ponadto można wysunąć bardziej ogólny argument. Skoro art. 6 EKPC gwarantuje prawo do sądu, to nie powinno być tak, że prawo to jest zastępowane przez uprawnienie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji. Efektywność gwarancji Konwencji opiera się także na szczególnych przymiotach sądu, które w założeniu gwarantują, że dana czynność będzie wykonana w sposób prawidłowy i uczciwy, jako element *fair trial*. Jednostka ma bowiem słusze prawo nie ufać organom (pracownikom) administracji, które nie są wyposażone w przymiot niezależności (niezawisłości). Nie powinno się wymagać od „oskarżonego”, aby przed wpływaniem sprawy do sądu ujawniał wszelkie dowody świadczące na jego korzyść, co zwiększałoby szanse jego przeciwnika procesowego, który mógłby przygotować przeciwdowody. Należy zauważyć, że w postępowaniu karnym *sensu stricto* w Polsce oskarżony może wprowadzać dowody już na etapie postępowania sądowego (na podstawie art. 338 i 368 k.p.k.). W tym kontekście przewidziana w art. 106 § 3 p.p.s.a. możliwość wpro-

⁶⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 listopada 2014 r., II SA/Bk 735/14 (CBOSA).

⁶¹ P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 268; wydaje się, że tak też wyrok ETPC z dnia 20 listopada 1989 r., nr 11454/85, *Kostovski przeciwko Holandii*, § 43.

⁶² Wyrok ETPC z dnia 23 lutego 1994 r., nr 16757/90, *Stanford przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 26.

⁶³ Wyrok ETPC z dnia 24 listopada 1993 r., nr 13972/98, *Imbroschia przeciwko Szwajcarii*, § 38.

wadzania do postępowania sądownoadministracyjnego jedynie uzupełniających dowodów z dokumentów (przy zachowaniu prymatu szybkości) jest dalece niewystarczająca do stwierdzenia, że uprawnienia omawiane w niniejszej części są zabezpieczone w sposób efektywny.

5. Domniemanie niewinności

W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 6 ust. 2 Konwencji ETPC skupiał się na naruszeniach dokonywanych przez przedstawicieli władz publicznych, którym zdarzyło się wyrazić pogląd na winę oskarżonego przed wydaniem prawomocnego wyroku⁶⁴, a w mniejszym stopniu na samej konstrukcji. Zagadnienie procesowe domniemanie niewinności nie pozostaje bez wpływu także na prawo materialne.

Po pierwsze należy rozważyć zagadnienie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, czyli takiej właściwości odpowiedzialności administracyjnej, która umożliwia karanie bez badania warunku zawinienia (czy strony podmiotowej). Jest to najczęściej związane z przerzuceniem ciężaru dowodu na ukaranego na okoliczność, że zachował się on wystarczająco ostrożnie. W pierwszej tego typu sprawie ETPC stwierdził, że należy do (limitowanej wprawdzie pojęciem „rozsądnych granic” wyznaczonych wagą sprawy⁶⁵) swobody państw tworzenie elementów definicji „przestępstwa”. W szczególności może to oznaczać dopuszczalność karania za czyn, bez uwzględnienia strony podmiotowej⁶⁶. Dodatkowo przesądzono, że konieczna jest prawna możliwość zwolnienia się z odpowiedzialności, tzn. „domniemanie” (co do czynu i prawa) musi być wzruszalne (w realiach przedmiotowej sprawy okolicznościami egzoneracyjnymi była siła wyższa oraz błąd). Odpowiedzialność obiektywna zatem nie może być odpowiedzialnością absolutną. Warto

⁶⁴ Tak np. wyrok ETPC z dnia 14 czerwca 2011 r., nr 36921/07, *Miroslaw Garlicki przeciwko Polsce*, § 133; wyrok ETPC z dnia 10 lutego 1995 r., nr 15175/89, *Alenet de Ribemont przeciwko Francji*, § 41; wyrok ETPC z dnia 31 stycznia 2017 r., nr 18232/11, 42945/11, 31596/14, *Vakbitov i inni przeciwko Rosji*, § 69–70; wyrok ETPC z dnia 8 lutego 2011 r., nr 24860/08, *Finster przeciwko Polsce*, § 54; wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2018 r., nr 1828/06, 34163/07, 19029/11, *G.I.E.M. S.R.L. i inni przeciwko Włochom*, § 317 i wiele innych.

⁶⁵ Wyrok ETPC z dnia 7 października 1988 r., nr 10519/83, *Salabiaku przeciwko Francji*, § 28.

⁶⁶ Tamże, § 27–28.

przy tym stwierdzić, że kara może być wymierzona jedynie sprawcy (szeroko rozumianego) czynu. Karanie osób trzecich za czyny innych byłoby arbitralne, pozbawione sensu i prowadziłyby do naruszenia art. 7 Konwencji⁶⁷.

Ciężar dowodu na okoliczność sprawstwa spoczywa na oskarżycielu, a każda wątpliwość powinna być rozstrzygana na korzyść oskarżonego⁶⁸. Przekłada się to na zagadnienia będące przedmiotem ustaleń w toku postępowania. Wydaje się zatem, że na podstawie art. 77 k.p.a. organ jest zobowiązany do stwierdzenia (i udowodnienia) w toku postępowania jurysdykcyjnego, kto dopuścił się czynu (tzn. udowodnienia winy w znaczeniu procesowym). Natomiast organ nie jest zobowiązany do badania zawinienia (tzn. winy w rozumieniu materialnoprawnym). W polskim systemie prawnym istnieją okoliczności, które pozwalają zwolnić się z odpowiedzialności za delikt administracyjny; mowa tutaj o art. 189e k.p.a. (czyli sile wyższej) oraz, co wynika z orzecznictwa TK, udowodnieniu, że zrobiło się wszystko, czego można było racjonalnie wymagać, aby do naruszenia prawa nie dopuścić⁶⁹.

Kolejnym problemem jest kwestia wyegzekwowania kary pieniężnej jeszcze przed wyrokiem sądu. W polskim systemie prawnym ze względu na niesuspensywność skargi do WSA (art. 61 § 1 p.p.s.a.) może dojść do rozpoczęcia (a nawet zakończenia) egzekucji administracyjnej w zakresie nałożonej ostateczną decyzją kary pieniężnej jeszcze przed wyrokiem sądu. W podobnej sprawie ETPC stwierdził, że taki układ procesowy, pod warunkiem możliwości późniejszego odzyskania kwoty kary pieniężnej (czy uzyskania odszkodowania) nie prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 2 Konwencji⁷⁰. Orzeczenie to budzi pewne wątpliwości i zainteresowanego czytelnika warto odesłać do zdania odrębnego W. Thomassen do tego wyroku. Należy także podkreślić, że w innym orzeczeniu stwierdzono, iż stanowi zanegowanie efektywności prawa do sądu wykonanie

⁶⁷ Wyrok ETPC z dnia 29 października 2013 r., nr 17475/09, *Varvara przeciwko Włochom*, § 71.

⁶⁸ Wyrok ETPC z dnia 20 marca 2001 r., nr 33501/96, *Telfner przeciwko Austrii*, § 15.

⁶⁹ Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08 (OTK ZU 2009, seria A, nr 7, poz. 105).

⁷⁰ Wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2002 r., nr 34619/97, *Janosevic przeciwko Szwecji*, § 102–110.

kary pozbawienia wolności przed wyrokiem sądu II instancji, nawet jeżeli możliwe jest uzyskanie odszkodowania⁷¹.

Wydaje się zatem, że w zakresie art. 6 ust. 2 EKPC nie zachodzą poważne kontrowersje co do zgodności naszego prawa krajowego z systemem Konwencji, choć należy zadać sobie pytanie, czy reżim odpowiedzialności obiektywnej w przypadku bardzo wysokich zagrożeń nie przekracza „rozsądnych granic”. Nie jest także wykluczona zmiana linii orzeczniczej w stosunku do egzekucji kary jeszcze przed pierwszym wyrokiem sądu.

6. *Ne bis in idem*

Z punktu widzenia prawa procesowego istnieje jeszcze jedno pole potencjalnych naruszeń Konwencji przez Polskę. Mowa tutaj o standardzie *ne bis in idem*. Chodzi mianowicie o wcale nierzadką sytuację, w której dochodzi do zbiegu dwóch reżimów odpowiedzialności represyjnej. Jeden czyn może bowiem wyczerpywać znamiona zarówno przestępstwa (czy wykroczenia) oraz deliktu administracyjnego. Choć zazwyczaj postępowanie administracyjne jest szybsze i zostaje zakończone wcześniej niż postępowanie karne (w takiej sytuacji ciężar wydania takiego rozstrzygnięcia, które doprowadziłoby do uniknięcia duplikacji odpowiedzialności spoczywa na sądzie karnym), to jednak może dojść do odwrotnego układu. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź na pytanie, co musi zrobić organ administracji (czy sąd administracyjny), aby uniknąć naruszenia Konwencji w sytuacji, gdy w odniesieniu do tego samego czynu zakończyło się już prawomocnie postępowanie karne.

Mimo pewnych rozbieżności w orzecznictwie ETPC co do znaczenia *idem* (*the same offence*)⁷² uznano, że ze względu na konieczność zapewnienia efektywności Konwencji, należy przyjąć, iż zabronione jest ponowne karanie, sądenie, a nawet ściganie za „przestępstwo”, jeżeli jest ono oparte na tym samym albo istotnie podobnym stanie faktycznym⁷³, a poprzednie

⁷¹ Wyrok ETPC z dnia 30 października 2014 r., nr 17888/12, *Shvydka przeciwko Ukrainie*, § 54.

⁷² Szczegółowa analiza w wyroku ETPC z 10 lutego 2009 r., nr 14939/03, *Sergey Zolotukhin przeciwko Federacji Rosyjskiej*, § 70–77.

⁷³ Tamże, § 82 i 110.

postępowanie zakończyło się prawomocnym wyrokiem, tzn. nie przysługują w nim już żadne zwyczajne środki zaskarżenia⁷⁴.

Z powyższego standardu (w sprawie *Zolotukhin*) wynika, że w chwili uprawomocnienia się wyroku uniewinniającego (umarzającego) lub skazującego sądu karnego nie można wszcząć postępowania jurysdykcyjnego w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a wszczęte należy umorzyć. Mimo że istnieje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w przypadku uprzedniego skazania za przestępstwo lub ukarania za wykroczenie, jeżeli kara kryminalna spełnia cele, dla których miałyby być nałożona kara administracyjna (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.), to należy uznać ten przepis za niewystarczający. Po pierwsze dlatego, że nie obejmuje wyroków uniewinniających i umarzających, które tworzą stan rzeczy osądzonej i uniemożliwiają prowadzenie dalszego postępowania o ten sam czyn. Po drugie, obligatoryjnie wówczas udziela się w drodze decyzji pouczenia. Wprawdzie nie dochodzi wówczas do ukarania, ale z pewnością zachodzi przypadek ponownego sądenia. Sprostanie standardowi *Zolotukhin* bez specjalnych norm regulujących kolizję prawa deliktów administracyjnych oraz przestępstw czy wykroczeń nie jest łatwe. Z pewnością należy postulować zmianę normatywną w tym zakresie, choć jest także możliwa wykładnia, która pozwalałaby unikać tego typu naruszeń. Można bowiem przyjąć, że z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu karnego dochodzi do bezprzedmiotowości postępowania jurysdykcyjnego, ponieważ kwestia odpowiedzialności danej osoby za dany czyn została już rozstrzygnięta. W konsekwencji organ powinien odmówić wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.) albo umorzyć postępowanie (art. 105 § 1 k.p.a.). W takim ujęciu i pod warunkiem bardzo szerokiej interpretacji włączającej pojęcie „prawomocny wyrok sądu karnego” do zakresu wyrażenia „decyzji ostatecznej” można byłoby uznać, że już wydana decyzja jest dotknięta wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.), co pozwalałoby na stwierdzenie tejże wady także w toku postępowania sądownoadministracyjnego (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Warto jednak podkreślić, że orzeczenie *Zolotukhin* nie doprowadziło do jednolitości orzecznictwa. W znamienym wyroku *A i B przeciwko*

⁷⁴ Tamże, § 107.

Norwegii⁷⁵ Trybunał stwierdził, że państwa-strony powinny mieć więcej swobody w doborze adekwatnych sankcji i tworzeniu zintegrowanego systemu reakcji na naruszenie prawa⁷⁶. Według ETPC gwarancje (interesy obywateli) muszą być wyważone z interesem państw (społeczności)⁷⁷. ETPC uznał, że jeżeli zachodzi wystarczający związek czasowy i przedmiotowy obydwu postępowań, nie dochodzi do spełnienia elementu *bis*, a zatem i do naruszenia art. 4 Protokołu nr 7⁷⁸. Trybunał wymienił, jakie kryteria przesądzają o wystarczająco bliskim związku przedmiotowym. Po pierwsze, należy rozważyć, czy sankcje służą odmiennym, lecz komplementarnym celom. Po drugie, podwójne postępowanie ma być przewidywalną konsekwencją danego zachowania (*in abstracto* i *in concreto*). Po trzecie, postępowanie powinno być prowadzone w taki sposób, aby uniknąć duplikacji postępowania dowodowego i oceny dowodów, a także oceny stanu faktycznego. Wreszcie po czwarte, musi istnieć mechanizm redukcyjny pozwalający uniknąć nieproporcjonalności zsumowanych sankcji. Chociaż taki pogląd na sprawę odbiera, moim zdaniem, –efektywność gwarancjom zapewnianym przez Konwencję⁷⁹, to jednak wypada sprawdzić, czy procedura administracyjna i sądownoadministracyjna spełniają kryteria ustanowione przez ETPC.

Jeżeli chodzi o pierwsze dwa kryteria, dość nieostre, ich spełnienie w polskim systemie prawnym nie wydaje się budzić poważniejszych wątpliwości. Co do odmienności i komplementarności celów, to wielokrotnie stwierdzano w orzecznictwie TK, że kara kryminalna jest utożsamiana z represją, a administracyjna – z prewencją⁸⁰. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że duplikacja postępowań jest przewidywalna; można odnieść wrażenie, że tylko bardzo poważne argumenty mogły by przekonać ETPC do przyjęcia odmiennego stanowiska. Odnośnie do trzeciego kryterium,

⁷⁵ Wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r., nr 24130/11, 29758/11, *A i B przeciwko Norwegii*.

⁷⁶ Tamże, § 117–123.

⁷⁷ Tamże, § 124.

⁷⁸ Tamże, § 131.

⁷⁹ Zob. także szeroką krytykę w zdaniu odrębnym sędziego P. Pinto de Albuquerque do wyroku ETPC z dnia 15 listopada 2016 r., nr 24130/11, 29758/11, *A i B przeciwko Norwegii*.

⁸⁰ Podsumowania dokonuje wyrok TK z dnia 21 stycznia 2015 r., P 32/12 (OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 148).

należy stwierdzić, że nie istnieje obecnie w polskim systemie prawa generalna możliwość prowadzenia jednolitego postępowania dowodowego i ustalania stanu faktycznego na potrzeby wymierzenia kary administracyjnej i kryminalnej. Należy jednak dodać, że kryterium to nie jest sformułowane przez ETPC wystarczająco stanowczo i jest otwarte na najróżniejsze interpretacje (w szczególności nie wiadomo jak traktować wyrażenie *as far as possible*). W przypadku takiej sekwencji postępowań, w której postępowanie administracyjne toczy się dalej po prawomocnym skazaniu przez sąd karny, można twierdzić, że zastosowanie art. 11 p.p.s.a. przewidującego związanie sądu administracyjnego (a pośrednio także organów⁸¹) prowadzi zapewne w przytłaczającej większości przypadków do redukcji postępowania dowodowego (i ustaleń faktycznych) w postępowaniu jurysdykcyjnym w takim stopniu, że wydaje się, iż trzecie kryterium zostaje spełnione. Warto jednak podkreślić, że zastosowanie art. 11 p.p.s.a. jest ograniczone jedynie do wyroku skazującego i nie obejmuje szerokiej gamy innych orzeczeń sądu karnego (wyroku uniewinniającego, umarzającego, warunkowo umarzającego, zezwalającego na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności). Wówczas prowadzenie postępowania administracyjnego będzie się wiązało z prowadzeniem własnego postępowania dowodowego i własnych ustaleń faktycznych, co może prowadzić do naruszenia art. 4 Protokołu nr 7.

Wreszcie szerszego omówienia wymaga ostatnie, czwarte kryterium, czyli mechanizm redukcyjny. Choć należałoby postulować zmianę normatywną⁸², to jednak można na podstawie wykładni (choć bardzo odważnej) obowiązującego prawa przedstawić propozycję, która czyniłaby zadość temu wymogowi. Organ ma obowiązek przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej uwzględnić uprzednie ukaranie za przestępstwo (skarbowe) lub wykroczenie (skarbowe) za ten sam czyn (art. 189d pkt 3 k.p.a.), a ponadto musi zbadać, czy zachodzi obligatoryjna przesłanka odstąpienia od wymierzenia kary w postaci prawomocnego ukarania lub skazania za przestępstwo (skarbowe) lub wykroczenie (skarbowe) za ten sam czyn,

⁸¹ Zob. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., III FSK 3021/11 (CBOSA).

⁸² Bardzo szczegółowe propozycje przedstawia: A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.

jeżeli kara kryminalna spełnia cele, dla których miałyby być nałożona kara administracyjna (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.). Wydaje się, że rozsądne stosowanie tych dwóch przepisów pozwala, przynajmniej w większości przypadków, uwzględnić przesłankę proporcjonalności. Jeżeli organ ma prawidłowo stosować te przepisy, musi poczekać na prawomocne rozstrzygnięcie sądu karnego. Choć oczywiście zakaz wykładni *per non est* sugerowałby, że sekwencja postępowania powinna być inna w przypadku zastosowania art. 189d pkt 3 k.p.a. (gdzie jest mowa jedynie o ukaraniu), a odmienna w przypadku art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. (gdzie wspomina się o prawomocnym ukaraniu lub skazaniu), to wydaje się, że ze względów gwarancyjnych (a także zakazu sprowadzania przepisów do nonsensu) w każdym wypadku chodzi o oczekiwanie na prawomocne rozstrzygnięcie sądu karnego. Aby całkowicie objąć wymóg ze sprawy *A i B przeciwko Norwegii*, organ musi uzyskać wyrok prawomocny, a nie ten, który może jeszcze podlegać zmianom w toku zwykłych środków zaskarżenia.

Wydaje się zatem, że organ administracji publicznej powinien traktować orzeczenie sądu karnego jako zagadnienie wstępne (art. 100 k.p.a.), co uzasadnia zawieszenie postępowania (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.). Jeżeli postępowanie karne w tej sprawie się nie toczy, organ powinien zawiadomić o sprawie prokuratora lub Policję (art. 304 § 2 k.p.k.). Gdyby organ administracji wydał decyzję, nie czekając na wyrok sądu karnego, postępowanie można byłoby wznowić na podstawie art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. z uwagi na to, że zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte (a w zasadzie zignorowane) przez organ we własnym zakresie.

7. Podsumowanie

Administracyjne kary pieniężne są bardzo dogodnym dla państwa instrumentem wykonywania *ius puniendi*. Trzeba jednak pamiętać, że swoboda państwa nie jest w tym zakresie nieograniczona. Jest ona limitowana pewnymi zasadami i prawami człowieka, także wyrażonymi przez EKPC. Problem z sankcjami administracyjnymi nie zamyka się w wyżej omówionych zagadnieniach; był to z konieczności pewien wybór najbardziej palących niedociągnięć polskiego systemu prawnego. System kar administracyjnych wydaje się, pod warunkiem spełnienia wyśrubowanych

warunków, do pogodzenia z wymogami Konwencji. Twórczą interpretacją przepisów, którą wyżej zaprezentowano, nie da się załatać wszystkich niezgodności z Konwencją; tym bardziej, że należy powątpiewać, iż jakikolwiek organ administracji kiedykolwiek odwoła się do tego rodzaju argumentów (z wielu przyczyn). Z tego też względu konieczny wydaje się głęboki namysł nad rolą i procedurą wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, który konkretyzowałby się w propozycjach zmian ustawowych. Nowelizacja k.p.a. z 2017 r.⁸³, polegająca między innymi na dodaniu działu IVa, zdaje się być, co zresztą na przykładzie konkretnych przepisów wykazano wyżej, dalece niewystarczająca.

Wydaje się, że najgłębsza, a jednocześnie najpotrzebniejsza zmiana powinna dotyczyć rozpoznawania spraw deliktów administracyjnych przez sądy o pełnej jurysdykcji. Mimo głębokości zmian, nie jest to dla polskiego ustawodawcy *terra incognita*. Mamy już bowiem doświadczenia kontroli administracji publicznej przez sądy powszechne w ramach procedury cywilnej (art. 479²⁸—479⁸⁸ Kodeksu postępowania cywilnego⁸⁴). Skoro zapewnienie pełnej jurysdykcji oznaczałoby wydzielenie pewnej kategorii spraw sądowoadministracyjnych i przeniesienie jej do procedury znacząco wyższej gwarancyjności, nie ograniczającej się tylko do kontroli legalności, to być może należałoby postulować w ogóle wyjęcie tego typu spraw spod kognicji sądów administracyjnych i przeniesienie ich do kognicji sądów karnych. Wydaje się, że przygotowanie sędziów wydziałów karnych w sądownictwie powszechnym jest nie gorsze niż sędziów sądów administracyjnych. Tego typu przeniesienie z pewnością ułatwiłoby także opracowanie odpowiedniego mechanizmu redukcji sankcji w przypadku *ne bis in idem*, być może nawet opartego na materialnoprawnej konstrukcji zbiegu przepisów. Doszłoby przez to do usunięcia podstawowego problemu, a mianowicie takiego skonstruowania polskiego systemu prawa, w którym sprawy karne (w szerokim, prawnopodstawowym rozumieniu) traktuje się jako administracyjne. Z takiego traktowania

⁸³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

⁸⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018, poz. 1360 ze zm.).

zdają się wynikać wszystkie opisywane wyżej problemy. Konkretnie ich rozwiązania są kwestią dyskusji, która powinna się odbyć w przyszłości. Najlepiej jeszcze przed wyrokiem ETPC, który stwierdzałby naruszenie w przypadku polskiej sprawy związanej ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych.

Streszczenie

Problem szerokiego stosowania administracyjnych kar pieniężnych w polskim systemie prawnym wymaga przeanalizowania zgodności zagadnień procesowych związanych z ich nakładaniem i weryfikacją pod kątem standardu wyznaczonego przez ETPC. W tym celu należy zbadać, czy administracyjne kary pieniężne są karami w rozumieniu EKPC, a następnie, czy trzeba do nich stosować takie standardy jak: prawo do sądu o pełnej jurysdykcji, prawa do obrony, domniemania niewinności czy zasadę *ne bis in idem*. Mimo pewnych propozycji wykładni prokonwencyjnej wniosek może być tylko jeden – obecna procedura nakładania, a następnie weryfikacji legalności nałożenia przez sądy administracyjne administracyjnych kar pieniężnych musi ulec głębokiej przemianie normatywnej w celu zapewnienia zgodności ze standardami Konwencji.

Słowa kluczowe: sankcje administracyjne, delikty administracyjne, administracyjne kary pieniężne, prawa człowieka, prawo do sądu

Administrative Procedure of Inflicting Administrative Monetary Penalties and Its Judicial Review and the European Convention on Human Rights Standard

Summary

The analysis of the conformity of the procedure of imposition and verification of legality of administrative monetary penalties with the standard of the European Court of Human Rights is necessary due to an

increasing popularity of these sanctions in Polish legal system. Therefore it is crucial to examine whether administrative monetary penalties are “criminal” according to the Convention. Afterwards it is necessary to answer the question whether the standards of the Convention, such as the right to court of full jurisdiction, the right to defend, the presumption of innocence or the *ne bis in idem* principle, need to be applicable to administrative monetary penalties. Although it is possible to propose an interpretation of domestic law to provide conformity with the Convention, it is undoubtful that the procedure of imposition and verification of legality of administrative monetary penalties in Poland must be significantly changed in order not to allow the violation of the Convention to arise.

Keywords: administrative sanctions, administrative offences, administrative monetary penalties, human rights, right to court

Emil Śliwiński

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warsaw, Poland,
e-mail: esliwinski.es@gmail.com.