

# Wina w odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych

**Adam Wróblewski**

Magister nauk prawnych, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego UJ  
ORCID: 0000-0001-7154-0125, e-mail: adam.wroblewski@doctoral.uj.edu.pl

## 1. Wstęp

W ślad za dynamicznie rosnącą liczbą aktów prawnych rangi ustawowej, prowadzącą do objęcia zakresem regulacji prawnych coraz szerszej sfery aktywności ludzkiej, obserwowany jest od kilkudziesięciu lat trend polegający na wzroście liczby regulacji przewidujących odpowiedzialność typu sankcyjnego na gruncie prawa administracyjnego. Zjawisko to, dostrzeżone już przez przedstawicieli nauki prawa, określane jest jako poszerzanie zakresu „kompetencji sankcyjnych w rezultacie wzrostu państwa administracyjnego”<sup>1</sup>. Kontrowersje natury teoretycznoprawnej wzbudza kwestia braku legalnej definicji pojęcia sankcji administracyjnej, a jeszcze gorętsza debata dotyczy kwestii odróżnienia sankcji finansowej w postaci administracyjnej kary pieniężnej od kary grzywny znanej prawu karnemu. Dyskursowi naukowemu towarzyszy przy tym zjawisko polegające na zmniejszeniu społecznej doniosłości odpowiedzialności w postaci kar finansowych na gruncie prawa karnego na rzecz dostrzegalnego zwiększenia świadomości społecznej na temat dolegliwości

<sup>1</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 88.

i surowości sankcji pieniężnych grożących w ramach odpowiedzialności administracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem administracyjnych kar pieniężnych<sup>2</sup>. Wynika to z faktu, iż finansowe sankcje stosowane przez organy administracji publicznej mogą być o wiele surowsze, a przez to stanowić większą dolegliwość, niż sankcje pieniężne orzekane w ramach odpowiedzialności karnej, a przy tym, z uwagi na to, że nakładane są przez organy administracji publicznej, są sankcjami nieuchronnymi, ponieważ dotyczącymi sprawców deliktów administracyjnych w relatywnie krótkim czasie od daty stwierdzenia naruszenia prawa, oraz skutecznie i szybko egzekwowanymi. Jak słusznie wskazała Anna Szalkiewicz, wysokość administracyjnych kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej często przewyższa maksymalne wartości grzywny nakładanej w procesie karnym, przy czym warto wskazać, że maksymalna wysokość grzywny w procesie karnym, dającym najdalej idące gwarancje procesowe jego stronom, na czele z zasadą domniemania niewinności, wyniesie 1 620 000 zł przy zastosowaniu nadzwyczajnego obostrzenia kary, przy przyjęciu maksymalnej liczby stawek dziennych i maksymalnej wysokości stawki dziennej, podczas gdy administracyjne kary pieniężne orzekane przez organy administracji publicznej bywają wielokrotnie wyższe. Dla przykładu warto wskazać, że wysokość kary pieniężnej, jaką w drodze decyzji administracyjnej może nałożyć Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji Konsumentów na podstawie art. 106b ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>3</sup>, może wynieść nawet 5 000 000 zł, a górna granica kar pieniężnych orzekanych przez ten organ na podstawie tego przepisu to aż 50 000 000 euro. Przy tym jest to kara orzekana przez organ administracji publicznej, który ze swojej istoty nie może oferować stronom postępowania gwarancji procesowych równych tym, jakie daje postępowanie przed niezawisłym organem władzy sądowniczej. Biorąc pod uwagę społeczną doniosłość możliwego zakresu zastosowania dotkliwych kar finansowych nakładanych w reżimie odpowiedzialności administracyjnej, rodzi się pytanie o granice, w jakich stosowana może być odpowiedzialność o charakterze obiektywnym, a taki charakter ma niewątpliwie odpowiedzialność administracyjna, oraz o rolę, jaką w tego rodzaju odpowiedzialności w demokratycznym państwie prawnym odgrywać ma subiektywny element zawinienia. Pytanie to jest wciąż aktualne, zwłaszcza w świetle wyrażanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądu, zgodnie z którym „(...) stwierdzenie, iż «konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji» i «Nie ma (...) podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać

<sup>2</sup> D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275.

treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (...) prowadziłyby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (...)». Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że takie zróżnicowanie odpowiedzialności ma przekonujące uzasadnienie, podkreślił jednak, iż nawet do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji. Niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza więc konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą<sup>4</sup>. Powyższa konstatacja, w mojej ocenie, prowadzi do wniosku, że w przypadku kar cechujących się dużym stopniem represyjności konieczne jest zapewnienie indywidualizacji w procesie ich wymierzania, ale także zapewnienie stronie prawa do bycia wysłuchaną, a w skrajnych przypadkach możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności w szczególności w przypadku wyłącznej winy podmiotu trzeciego lub w sytuacjach kontratypowych.

Jak słusznie zauważają Daniel K. Nowicki i Sławomir Peszkowski: „Niewątpliwie kary administracyjne zaczynają odgrywać znaczącą rolę systemową. W istocie ujawnia się tu zupełnie nowe pole badawcze, gdyż odpowiedzialność administracyjna zaczyna przejmować funkcję odpowiedzialności karnej. *De lege lata* widoczna staje się specyficzna transpozycja międzygałęziowa funkcji penalnej, bez uwzględnienia wszakże kategoryalnych różnic pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym, w szczególności w zakresie koncepcji odpowiedzialności i modelu stosowania prawa. Ustawodawca często w tym zakresie działa bezrefleksyjnie, zacierając granicę między prawem karnym, a prawem administracyjnym”<sup>5</sup>. Podobne zjawisko było przedmiotem rozważań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego już przed II wojną światową. W 1930 roku M. Zimmermann pisał: „Widocznie orzecznictwo karne władz administracyjnych nie może osiągać tego stopnia obiektywności, co orzecznictwo sądowe – z drugiej zaś strony jest ono widocznie bardziej giętkie i wygodne dla władz i to nawet wtedy, gdy przyjmuje na siebie formy takie, jakie istnieją w orzecznictwie sądowym. W historii ostatnich stuleci widzimy to bardzo wyraźnie. Zwiększeniu władzy państwa odpowiada zwiększenie zakresu i treści uprawnień karnych władz administracyjnych

<sup>4</sup> Wyrok TK z 22.09.2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.

<sup>5</sup> D.K. Nowicki, *op. cit.*, s. 11.

– i odwrotnie: tam gdzie siła władzy wykonawczej się rozluźnia, zwiększa się zakres działania sądów. Samo jednak istnienie dwoistości orzecznictwa, które niemal zawsze we wszystkich ustawodawstwach odnajdujemy (jakkolwiek szczupły byłby zakres działania władz administracyjnych) musiało wywołać pytanie, czy dualizm ten nie ma jakiegoś głębszego uzasadnienia? Czy nie chodzi tu o instytucje, które – mimo pozornej identyczności – są z gruntu różne?<sup>6</sup>

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o kryterium różniące w prawie administracyjnym i karnym sankcje o charakterze pieniężnym. Pragnę przedstawić swój głos w trwającej dyskusji i zaprezentować pogląd, że surowość kary powinna stanowić kryterium odróżniające sankcje administracyjne, orzekane w oparciu o przepisy administracyjnego prawa materialnego w trybie administracyjnym, od sankcji prawa karnego, orzekanych przez sądy powszechne. Ponadto artykuł ten stanowić będzie próbę odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką w ramach odpowiedzialności administracyjnej pełnić ma wina, i w konsekwencji o sposób jej ustalania w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organy administracyjne, w szczególności w kontekście zakresu sądowej kontroli legalności działania administracji publicznej.

## 2. Problem w definiowaniu pojęcia administracyjnych kar pieniężnych i ich odróżnienia od dolegliwości wynikających z sankcji o podobnym charakterze w innych gałęziach prawa

Zdaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego sankcje stosowane w reżimie odpowiedzialności administracyjnej dają się wyróżnić spośród sankcji stosowanych w innych gałęziach prawa poprzez główny cel zastosowania sankcji w prawie administracyjnym, jakim jest wymuszenie stosowania prawa administracyjnego materialnego przez podmioty administrowane. Jest to więc prewencja generalna, a nie represja rozumiana jako sprawiedliwa odpłata za popełniony czyn, która ma przeważać w celach kary na gruncie prawa karnego. Celem podstawowym sankcji w prawie administracyjnym jest bowiem wymuszenie na podmiotach administrowanych posłuszeństwa normom prawa administracyjnego materialnego. Wymuszenie posłuchu wobec nakazów i zakazów administracyjnego prawa materialnego wysuwa się na pierwszy plan, w przeciwieństwie do sankcji w prawie karnym, gdzie kara ma stanowić odpłatę za popełniony czyn, a prewencja generalna oraz indywidualna stoją na dalszym miejscu w hierarchii celów normy sankcjonowanej. Celem prawa administracyjnego jest osiągnięcie w możliwie wysokim stopniu stanu, w którym

<sup>6</sup> M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 19–20.

podmioty administrowane stosują się do nakazów i zakazów wynikających z prawa administracyjnego materialnego, a które często mają charakter norm technicznych. Stąd pogląd o braku istotnego znaczenia nastawienia osoby odpowiedzialnej za naruszenie tych norm względem czynu powodującego stan niezgodny z prawem. Zaletą odpowiedzialności administracyjnej może być więc w pewnej mierze automatyzm nakładania kar, a co za tym idzie – szybkość i ekonomika postępowania, a także nieuchronność kary. „Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”<sup>7</sup>.

Prawo administracyjne dąży do kształtowania zachowań podmiotów administrowanych i w tym celu przewiduje, w przypadku naruszenia jego norm, wyjątkową różnorodność sankcji<sup>8</sup>. Sankcje te mają postać dolegliwości pieniężnych: opłat dodatkowych, opłat legalizacyjnych, administracyjnych kar pieniężnych oraz dolegliwości niepieniężnych polegających na utracie posiadanego uprawnienia, na przykład zezwolenia na wykonywanie określonej działalności. Co ciekawe, nauce prawa administracyjnego znana jest również koncepcja, w której przedstawiono szerokie pojęcie sankcji, wyróżniając także sankcje pozytywne, a więc reakcję państwa premiującą postawy zgodne z treścią norm prawa administracyjnego<sup>9</sup>. Jak słusznie zauważa D. Przeklasa: „Rozległość prawa administracyjnego, dynamika jego przepisów, a przy tym wielość i różnorodność sankcji administracyjnych sprawiają, że także dla doktryny określenie pojęcia sankcji administracyjnej jest trudnym zadaniem, które – szczególnie współcześnie – wobec rozrostu państwa administracyjnego oraz wyraźnej tendencji prawodawcy do rozszerzania zakresu kompetencji sankcyjnych administracji stanowi aktualne wyzwanie”<sup>10</sup>. Brak definicji legalnej pojęcia sankcji administracyjnej oraz żywa dyskusja na temat jej możliwego kształtu w środowisku naukowym powodują, że tym trudniej o przekonujące zdefiniowanie i odróżnienie sankcji finansowej w postaci administracyjnej kary pieniężnej, nakładanej w ramach odpowiedzialności administracyjnej, od grzywny znanej prawu karnemu. W mojej ocenie dyskusji nie zamyka fakt, iż na skutek nowelizacji Kodeksu

<sup>7</sup> Wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Opinia o projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Kraków, 7.04.2010 r., [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>9</sup> P. Chmielnicki, *Sankcje prawne w nowym ujęciu. Cele poznawcze, definicja, kryteria klasyfikacji*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2017, nr 1, s. 167–174.

<sup>10</sup> D. Przeklasa, *O pojęciu sankcji administracyjnej – ujęcie retrospektywne i współczesne wyzwania* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 291.

postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, która weszła w życie 1 czerwca 2017 roku, dodano rozdział IVa, zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”, w którym w art. 189b ustawodawca przedstawił legalną definicję pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z treścią powyższego przepisu: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Powyższa definicja, kładąca w pierwszej kolejności nacisk na formę, w jakiej nakładana jest administracyjna kara pieniężna, a więc formę decyzji administracyjnej, wydawanej przez organ administracji publicznej, nie stanowi odpowiedzi na pytanie, czym w istocie różnić ma się ta sankcja od kary grzywny w prawie karnym. Jak zauważa przedstawiciel nauki prawa administracyjnego: „Zagadnienie rozdzielania z jednej strony kar administracyjnych, będących sankcją za naruszenie przepisów prawa administracyjnego, a z drugiej strony kar za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, jest złożone. Granica pomiędzy nimi jest płynna, a jej wyznaczenie zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej (...) Istotne znaczenie może mieć zamiar ustawodawcy, pragnącego za pomocą kar pieniężnych realizować przede wszystkim funkcje represyjne, co jest typowe dla kar za wykroczenia oraz kar za przestępstwa, bądź realizować przede wszystkim funkcje przymuszające, profilaktyczne i prewencyjne”<sup>12</sup>. Różnica celu tych z pozoru identycznych sankcji przekłada się również na konotacje moralne związane z naruszeniem prawa karnego i administracyjnego. Zdaniem większości autorów prawo karne piętnuje czyny uznane za karygodne i powszechnie potępiane, podczas gdy odpowiedzialność za delikt administracyjny dotyczyć ma po prostu reakcji na stan braku zgodności z pożądanym przez państwo administracyjnym porządkiem prawnym w celu wymuszenia na podmiotach administrowanych zachowań zgodnych z treścią norm prawa administracyjnego materialnego. Stąd w prawie karnym pojęciem centralnym dla przyjęcia odpowiedzialności sankcyjnej jest pojęcie winy, natomiast w prawie administracyjnym najważniejszy i wystarczający dla przyjęcia odpowiedzialności sankcyjnej jest sam stan niezgodności z prawem administracyjnym materialnym<sup>13</sup>. Kryterium to

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. poz. 935).

<sup>12</sup> P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 189b.

<sup>13</sup> D. Szumilo-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016, s. 6–7.

nie pozwala jednak na jasne i precyzyjne odróżnienie odpowiedzialności represyjnej w ramach odpowiedzialności administracyjnej od odpowiedzialności karnej, bowiem często to wyłącznie arbitralna decyzja ustawodawcy powoduje, iż ten sam czyn powodujący stan niezgodny z prawem jest w różnych okresach czasu klasyfikowany jako czyn zabroniony na gruncie prawa karnego, aby później, za wyraźną intencją prawodawcy, być sytuowany w ramach odpowiedzialności typu administracyjnego. Zjawisko to, określane mianem kontrawencjonalizacji<sup>14</sup>, moim zdaniem jest dopuszczalne, ale pod warunkiem wprowadzenia zmiany w zakresie stopnia dolegliwości kary, tak aby dolegliwość, jaką ponieść może podmiot odpowiedzialny za delikt administracyjny, była niższa od dolegliwości, jaką dotychczas zagrożony był czyn w ramach odpowiedzialności karnej. Tymczasem często bywa odwrotnie, to znaczy po kontrawencjonalizacji ten sam czyn zagrożony jest nawet wyższą karą finansową, lecz jego sprawca pozbawiony zostaje gwarancji procesowych typowych dla prawa karnego oraz nie może bronić się przed odpowiedzialnością na mocy kontraktów lub oczekiwać miarkowania kary do stopnia winy. Jak słusznie wskazał Wojciech Radecki, tego typu zabieg ustawodawcy, o ile próbować nazywać go dekryminalizacją, stanowi przejaw pewnej hipokryzji<sup>15</sup>. Warto w tym miejscu wskazać, na co zwracał już uwagę Trybunał Konstytucyjny, że między innymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) podnosi się, że oprócz celu danej sankcji i jej podstaw ontologicznych, kryterium odróżniającym sankcję typu karnego od sankcji nakładanej w ramach odpowiedzialności administracyjnej jest stopień surowości tej sankcji. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.07.2014 r., SK 6/12: „Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPC te dwa kryteria – charakter czynu (cel sankcji) oraz rodzaj i surowość kary nie są traktowane kumulatywnie; spełnienie jednego z nich wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy”<sup>16</sup>. Moim zdaniem niewątpliwie, aby określić, jaki typ odpowiedzialności przewiduje naruszenie określonej normy sankcjonowanej, konieczne jest zweryfikowanie wynikającego z woli ustawodawcy trybu i organu stosującego normę sankcjonującą, ale również ocena, czy przewidziana tą normą surowość grożącej kary nie przekracza pewnego stopnia, tak iż nie sposób mówić o prymacie prewencji ogólnej nad represją w ramach celu danej kary. Na przykład wysokość administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 13k ustawy o drogach

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>15</sup> W. Radecki, *Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska* [w:] M. Błachucki (red.) *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 131.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2017, nr 7, poz. 68.

publicznych przed nowelizacją, która weszła w życie 2 stycznia 2015 roku<sup>17</sup>, uznawana była za zbyt surową w zestawieniu z celem, jakiemu służyć miała sankcja, a więc zapewnieniu jak najefektywniejszego poboru opłat za przejazd płatnymi odciwkami dróg publicznych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 18.10.2017 r., II GSK 134/16, wskazał, iż: „Jakkolwiek ustawodawcy przysługuje swoboda określania sankcji związanych niedopełnieniem konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa obowiązującego, to jednak wobec tego, że administracyjna kara pieniężna stanowi ingerencję w prawa majątkowe jej adresatów, swoboda ustawodawcy w nakładaniu tego typu kar nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania zasad konstytucyjnych. Ustawodawca nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki”<sup>18</sup>. Mając na uwadze występujący w dyskusji o charakterze administracyjnych kar pieniężnych pogląd, zgodnie z którym nadmierna surowość niektórych norm sankcjonujących za zaistnienie deliktu administracyjnego jest jedynie pozorna, ponieważ wysokość administracyjnych kar pieniężnych ma być odzwierciedleniem zagrożenia, jakie niesie ze sobą brak zastosowania się do sankcjonowanych norm prawa administracyjnego<sup>19</sup>, pragnę wskazać, że surowość danej sankcji powinna być oceniana w zakresie stopnia dolegliwości dla osoby ukaranej, a nie wyłącznie w odniesieniu do rangi dobra prawnego, którego ochronie służyć ma zastosowanie danej normy prawa administracyjnego materialnego, ponieważ byłoby to odwołanie się do dyrektyw sądowego wymiaru kary w prawie karnym. Tymczasem, w mojej ocenie, zadaniem administracji nie jest karanie poprzez zastosowanie represji adekwatnej do rangi naruszonego bądź zagrożonego dobra prawnego, lecz efektywne wykorzystanie środków mających nakłonić do przestrzegania norm prawa administracyjnego zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe sprawcy deliktu. Przedstawiciele doktryny wskazują, że: „Mając na uwadze różnorodność celów, funkcji administracyjnych kar pieniężnych, sposobu ich regulacji oraz ich dotkliwości, wskazać należy, iż podzielić je można na dwie grupy. Do pierwszej z nich, należy zaliczyć administracyjne kary pieniężne czysto administracyjne, czyli takie, które pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną i gwarancyjną, a ich dolegliwość jest proporcjonalna do naruszenia prawa. Do drugiej grupy, należą wszelkie te kary pieniężne, które są nadmiernie surowe i pełnią przede wszystkim funkcję represyjną. Podział taki jest

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. poz. 1310).

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 18.10.2017 r., II GSK 134/16, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 111.

<sup>19</sup> M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 11.



niezwykle istotny dla przyporządkowania poszczególnym z nich właściwych gwarancji materialnych i proceduralnych związanych z ich wymierzaniem. W przypadku kar pieniężnych o charakterze quasi karnym, niewątpliwie w większym stopniu, niż w stosunku do kar czysto administracyjnych należy odpowiednio stosować gwarancje prawno-karne<sup>20</sup>. Z powyższym poglądem w pełni koresponduje teza, zgodna z którą jednym z kryteriów pozwalających odróżnić sankcję finansową w prawie administracyjnym od grzywny znanej prawu karnemu jest test, w którym badacz powinien zweryfikować cel danej sankcji, a następnie stopień jej surowości, a w rezultacie odpowiedzieć na pytanie, czy dana sankcja nakładana jest w reżimie adekwatnym do jej charakteru prawnego, a więc odpowiednio w ramach procesu karnego bądź postępowania administracyjnego. Proponuję przy tym, aby miernikiem surowości była sytuacja prawna podmiotu mającego ponieść dolegliwość, tak aby w realiach konkretnej sprawy za sankcją o charakterze głównie represyjnym uznać normy sankcjonujące zdolne doprowadzić ich adresata do ruiny finansowej, np. poprzez maksymalną wysokość sankcji finansowej. W przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej taki charakter miałyby kara w wymiarze odpowiadającym wartości lokalu mieszkalnego czy też w przypadku przedsiębiorcy (zarówno będącego osobą fizyczną, jak i osobą prawną bądź jednostką organizacyjną) – w wysokości odpowiadającej określonemu procentowi rocznego jego przychodu. Moim zdaniem nie ma uzasadnienia dla sięgania po tak drakońskie kary pieniężne, których wyegzekwowanie zmierza w istocie do upadłości sprawcy deliktu, skoro prawu administracyjnemu znane są innego rodzaju sankcje, służące przymuszeniu do utrzymywania stanu zgodności z treścią norm materialnego prawa administracyjnego, w tym w szczególności sankcje prowadzące do ograniczenia bądź odebrania uprawnienia do prowadzenia określonego rodzaju aktywności, w tym określonego rodzaju działalności gospodarczej. Przyjęcie założenia, że sankcja służąca przede wszystkim przymuszeniu do przestrzegania norm prawa administracyjnego materialnego, o ile nie przekroczy pewnego stopnia surowości, jest narzędziem prawa administracyjnego, a nie odpowiedzialnością quasi-karną, koresponduje w pełni z tezami prezentowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak czytamy w treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1.07.2014 r., SK 6/12: „Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPC te dwa kryteria – charakter czynu (cel sankcji) oraz rodzaj i surowość kary nie są traktowane kumulatywnie; spełnienie jednego z nich wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy”<sup>21</sup>. ETPC wyraźnie podkreśla, że

<sup>20</sup> L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych* [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015, s. 32.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

sama surowa dolegliwość, jaką zagrożony jest dany czyn, powoduje, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze represyjnym: „In order to determine whether an offence qualifies as «criminal» for the purposes of the Convention (...) the degree of severity of the penalty risked must be considered”<sup>22</sup>. Należy zatem podać w wątpliwość tezę wyrażaną w części orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których wskazywał on, że ostatecznie to wola ustawodawcy decyduje o reżimie, w jakim nakładane są kary o charakterze finansowym<sup>23</sup>, bowiem teza taka nie jest do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa, w którym ustawodawcę ograniczać ma zasada proporcjonalności. Zgodzić się natomiast należy z tymi wypowiedziami sądu konstytucyjnego, gdzie szczególnego znaczenia nabiera „surowość przewidywanej i oddawanej w ręce organów administracyjnych kary. W sytuacji, w której kara taka staje się szczególnie surowa, cel jej stosowania traci swój typowy prewencyjno-przymuszający charakter. Dominacja represyjnego celu ukarania może powodować uznanie, że dla tego typu kary zwykły reżim administracyjno-prawny jest już niewystarczający”<sup>24</sup>.

### 3. Poglądy na rolę winy w odpowiedzialności administracyjnej prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych na tle poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych panuje wyraźny dwugłos. Z jednej bowiem strony orzecznictwo sądowe i trybunalskie silnie akcentuje, że odpowiedzialność administracyjna jest, co do zasady, odpowiedzialnością o charakterze obiektywnym, zasadniczo niezależną od kwestii winy sprawcy deliktu administracyjnego, z drugiej zaś w wielu orzeczeniach podkreślono, że subiektywny element zawinienia powinien mieć znaczenie dla możliwości poniesienia odpowiedzialności, zakresu odpowiedzialności, a więc również jako element obrony podmiotu odpowiadającego za delikt administracyjny. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, odpowiedzialność administracyjna nie może mieć w demokratycznym państwie prawnym charakteru odpowiedzialności czysto obiektywnej, w której wina sprawcy stanu niezgodnego z prawem nie ma żadnego znaczenia i nie jest w ogóle przedmiotem zainteresowania organu prowadzącego postępowanie. W wyroku z 31.03.2008 r., SK 75/06, Trybunał wskazał, iż „w kontekście konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności

<sup>22</sup> Wyrok ETPC z 23.10.1995 r., 15523/89, Schmutz v. Austria, LEX nr 80398, s. 8.

<sup>23</sup> Por. wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>24</sup> D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 118.

nie bez racji podnosi się coraz częściej, że przesłanką wymierzenia kary administracyjnej powinno być jednak wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, wobec którego adresowane są zarzuty, powinien mieć zapewnioną możliwość obrony i wykazania, iż niedopełnienie obowiązku było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, co zmierza do tego, aby w procesie wykładni przepisów sankcjonujących uzyskać rezultat w postaci poszerzenia gwarancji procesowych obywatela<sup>25</sup>.

Zgadając się w pełni z poglądem mówiącym o tym, że co do zasady odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, uważam, iż nie może to powodować, że poza zakresem zainteresowania organów administracji publicznej orzekających o odpowiedzialności administracyjnej typu sankcyjnego, w szczególności nakładających i wymierzających administracyjne kary pieniężne, pozostanie kwestia subiektywnego elementu zawinienia w sytuacji, w której podmiot podlegający karze uczynił wszystko, czego w sposób racjonalny można było od niego oczekiwać, aby nie doszło do stanu naruszenia norm prawa administracyjnego materialnego. Najjaskrawiej problem ten widać w sytuacjach kolizji obowiązków, kiedy w danym stanie faktycznym podmiot administrowany nie może jednocześnie dać posłuchu dwóm normom prawnym, a jednocześnie naruszenie każdej z nich podlega odpowiedzialności sankcyjnej.

Warto w tym miejscu wskazać na pewną dostrzegalną zmienność poglądów w zakresie miejsca, jakie zajmuje wina w odpowiedzialności administracyjnej, wyłaniającą się z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny z jednej bowiem strony prezentował kilkakrotnie pogląd, zgodnie z którym: „odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy (...) może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Wynika to z zasady, że choć ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres<sup>26</sup>. Z drugiej zaś strony w licznych orzeczeniach wyraźnie uniemożliwiał stosowanie zasady domniemania niewinności wobec sprawców deliktów administracyjnych. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4.07.2002 r., w którym czytamy: „Postępowanie represyjne różni od postępowania nierepresyjnego to, że wiąże się z nim inne cele i funkcje, niż ze stosowaniem środków prawnych o charakterze prewencyjno-ochronnym i zabezpieczającym. Uwaga taka ma zasadnicze znaczenie w perspektywie treści art. 42

<sup>25</sup> Wyrok TK z 31.03.2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

ust. 1–3 Konstytucji, który – co należy wyraźnie zaznaczyć – w sposób nie budzący wątpliwości odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziło do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3<sup>27</sup>. Trybunał wskazywał nawet w jednym ze starszych swych orzeczeń, iż: „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi (...) wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”<sup>28</sup>.

Powyższy pogląd bywa również prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dla przykładu warto wskazać na wywód przedstawiony w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11.01.2021 r., VI SA/Wa 1848/20<sup>29</sup>, w którym Sąd, odwołując się do innego orzeczenia – wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 5.08.2016 r., III SA/Łd 381/16<sup>30</sup> – analizuje na gruncie badanej sprawy administracyjnej sytuację braku winy sprawcy jako możliwej przesłanki egzoneracyjnej, stwierdzając, iż: „Przepis art. 92c ust. 1 u.t.d. wskazuje okoliczności egzoneracyjne, które stanowią podstawę dla uwolnienia się przedsiębiorcy od odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie przepisu ustawy o transporcie drogowym lub odpowiedniego przepisu prawa unijnego, jednakże nie określa bliżej ich charakteru prawnego (...) Za okoliczność egzoneracyjną uznawana jest również wyłączna wina osoby trzeciej, za której działania osoba naruszająca prawo nie ponosi odpowiedzialności. Istotną przesłanką dla uwolnienia się przedsiębiorcy od odpowiedzialności za delikt administracyjny, jest wykazanie należytej staranności, a w szczególności wywiedzenie, iż pomimo takiego wzorca postępowania zdarzenia będącego przyczyną naruszenia prawa nie można było przewidzieć i którego następstwem nie można było zapobiec. (...) Dlatego zachowanie przedsiębiorcy powinno być oceniane przy uwzględnieniu cech danego

<sup>27</sup> Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2021 r., VI SA/Wa 1848/20, LEX nr 3166478.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 5.08.2016 r., III SA/Łd 381/16, LEX nr 2120325.

rodzaju działalności gospodarczej, nie zaś pod kątem indywidualnych cech danego przedsiębiorcy. Wykroczenie przeciwko wymogowi należytej staranności, jeżeli prowadzi to do naruszenia prawa mającego postać deliktu administracyjnego, jest zawsze przejawem winy przedsiębiorcy i tym samym wyklucza możliwość powołania się na przepis art. 92c u.t.d. (wyrok NSA z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 214/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Trzeba też dodać, że odpowiedzialność za naruszenie prawa, które ma postać deliktu administracyjnego, jest zobiektywizowana. Toteż nie jest wystarczające powoływanie się przez przedsiębiorcę na przesłankę braku winy w zaistnieniu zdarzeń i okoliczności, które były przyczyną naruszenia prawa. Natomiast przypadek winy, choćby nieumyślnej, jak to już wskazano, niweczy możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności”.

Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych, jeszcze w okresie poprzedzającym wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego legalnej definicji administracyjnej kary pieniężnej oraz zasad jej indywidualizacji, mierzyła się często z problemem, jakim było skrępowanie zakresu sądowej kontroli legalności administracyjnej przez zbyt restrykcyjnie pojmowaną obiektywność odpowiedzialności administracyjnej, przy czym w braku regulacji ustawowej dotyczącej zasad wymierzania finansowych kar administracyjnych sądy często w swoich orzeczeniach opierały się wprost na zasadach konstytucyjnych. I tak, w ciekawym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny z 18.10.2017 r., II GSK 134/16<sup>31</sup>, Sąd przedstawił bardzo interesujące stanowisko, stwierdzając, że: „Przesłanką wymierzenia kary administracyjnej na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej jest między innymi to, aby podmiot, wobec którego adresowane są zarzuty, miał zapewnioną możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. (...) Zadaniem sądu administracyjnego jest również – jeżeli nie przede wszystkim – rozstrzygnięcie sporów prawnych w sytuacjach atypowych (nadzwyczajnych), a mianowicie w sytuacjach konfliktu norm prawnych. Zwłaszcza, gdy uwzględniając przyjmowane w procesie ich interpretacji reguły wykładni podkreślić trzeba, że nie funkcjonują one przecież w całkowitym oderwaniu od siebie, lecz w jednolitym oraz w swoim założeniu zupełnym i wewnętrznie niesprzecznym systemie norm. (...) Administracyjna kara (pieniężna) nakładana jest wobec podmiotu dopuszczającego się deliktu bez związku z jego zawinieniem, albowiem odpowiedzialność za ten delikt ma charakter obiektywny, to jednak nie można jednocześnie tracić z pola widzenia konsekwencji wynikających z konstytucyjnej zasady demokratycznego

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 18.10.2017 r., II GSK 134/16, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 111.

państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności, co stanowi przecież element wykładni prawa”.

Może się zdawać, że w przypadku odpowiedzialności administracyjnej przedstawione wyżej poglądy prezentowane w orzecznictwie trybunalskim oraz sądo-administracyjnym dałyby się pogodzić, przyjmując, że w odpowiedzialności administracyjnej, a więc nierepresyjnej, może funkcjonować wstępne założenie winy strony, zaś ciężar udowodnienia braku winy przerzucony będzie na podmiot, któremu zarzucono popełnienie deliktu administracyjnego. Podmiot ten winien móc dowodzić, że uczynił wszystko, czego można od niego racjonalnie oczekiwać, aby do stanu naruszenia normy prawa administracyjnego materialnego nie doszło. Istotne jest przy tym, że stwierdzenie winy nie musi stanowić warunku poniesienia odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego, lecz powinno służyć w pierwszej kolejności indywidualizacji kary. Przy aktywnej postawie sprawcy w postępowaniu poprzedzającym jej nałożenie i wymierzenie, w sytuacji skrajnych, brak winy powinien prowadzić do odstąpienia od ukarania bądź wyłączać bezprawność postępowania sprawcy. Częściowo zbiczny z powyższą tezą pogląd prezentuje zresztą Trybunał Konstytucyjny, który podkreślał, że: „Obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej przypomina anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić”<sup>32</sup>. Koresponduje to z orzeczeniami sądów administracyjnych orzekających w przedmiocie skarg na decyzje wydane w oparciu o przepisy przewidujące w ramach odpowiedzialności administracyjnej możliwość obrony przez sprawcę deliktu, któremu nie sposób przypisać winy zajścia stanu niezgodnego z prawem administracyjnym materialnym. Dla przykładu Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11.04.2014 r., dotyczącym sprawy rozstrzyganej w oparciu o przepisy ustawy o transporcie drogowym, wskazał, że „Obowiązek przedłożenia dowodów na okoliczności dotyczące wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia warunków lub obowiązków przewozu drogowego spoczywa na przedsiębiorcy, prowadzącym działalność w zakresie transportu drogowego”<sup>33</sup>. Pogląd o takim rozłożeniu ciężaru dowodu, w mojej ocenie, można rozciągnąć na wszelkie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej, gdzie strona powinna mieć zapewnione prawo do bycia wysłuchaną i możliwość obrony poprzez przedstawienie okoliczności powodujących, że nie będzie można przypisać jej odpowiedzialności za delikt administracyjny.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

<sup>33</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 11.04.2014 r., II GSK 215/13, LEX nr 1481759.

#### 4. Sądowa kontrola nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Przyjęcie poglądu, zgodnie z którym w odpowiedzialności administracyjnej zastosowanie sankcji penalnej nie może być całkowicie oderwane od kwestii badania winy podmiotu odpowiedzialnego za delikt administracyjny, zmusza do refleksji nad tym, czy ochrona prawna stron postępowania administracyjnego poprzez następczą kontrolę legalności działalności administracji sprawowaną przez sądy administracyjne jest wystarczająca.

W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zdaje się przeważać pogląd, zgodnie z którym skoro decyzje o nałożeniu sankcji finansowych w postaci administracyjnych kar pieniężnych podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, to nie sposób skutecznie zarzucić takiej regulacji naruszenia prawa do sądu, a sąd konstytucyjny twierdzi, że postępowanie przed sądem administracyjnym daje wystarczający zakres kontroli decyzji i postępowania poprzedzającego jej wydanie<sup>34</sup>.

Pogląd ten nie znajduje mojego uznania jako pomijający w istocie problem zakres sądowej kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne jako sądy prawa. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem przedstawionym przez sędziego Wojciecha Hermelińskiego w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.07.2009 r., K 13/08, w którym wskazał on, że w postępowaniach, które dotyczą odpowiedzialności o charakterze represyjnym, istniejący obecnie model kontroli legalności działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne nie spełnia warunku pełnej jurysdykcji krajowej, a więc oceny zarówno faktów, jak i prawa. Jak zasadnie wskazano w powyższym zdaniu odrębnym zgłoszonym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego: „Sądy administracyjne, które są powołane jedynie do badania legalności działania administracji publicznej, mają bowiem znacznie zawężone możliwości weryfikacji ustaleń organów administracyjnych w zakresie faktów, ze względu na istotne ograniczenia dotyczące postępowania wyjaśniającego i stosowanych w nim środków dowodowych. Dlatego też, mimo wprowadzenia przez kwestionowane przepisy miarkowania wysokości kary pieniężnej, badający sprawę sąd administracyjny nie dysponuje narzędziami do weryfikacji, czy została ona wymierzona na poziomie sprawiedliwym. W szczególności nie ma on też możliwości prowadzenia ustaleń co do faktu zaistnienia winy”<sup>35</sup>. W przytoczonym zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przedstawiono również bardzo ciekawą analizę poglądów na prawo do sądu w postępowaniach administracyjnych, jakie na gruncie art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw

<sup>34</sup> Por. wyrok TK z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

człowieka i podstawowych wolności (EKPC)<sup>36</sup> wypracował ETPC. Trybunał dokonał rozróżnienia pomiędzy „klasycznymi sprawami administracyjnymi” („classic exercise of administrative discretion”<sup>37</sup>), w przypadku których nie jest konieczne, aby sąd administracyjny miał możliwość oceny faktów, oraz sprawami szczególnego rodzaju, których przedmiotem są prawa pracownicze, kwestie dotyczące opieki nad dziećmi czy właśnie kwestie nakładania kar o charakterze represyjnym, gdzie według utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunał Praw Człowieka sąd musi mieć możliwość oceny także faktów. Jak wskazał sędzia Wojciech Hermeliński, sprawy dotyczące odpowiedzialności za stany niezgodności z prawem „za które są wymierzane kary finansowe, nie są «klasycznymi» sprawami administracyjnymi. Konieczne jest więc poddanie ich kognicji sądów o pełnej jurysdykcji, którego to warunku nie spełniają sądy administracyjne. Co do zasady sądy te są powołane jedynie do badania legalności działania administracji publicznej (por. art. 184 Konstytucji i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.). Przysługujące im możliwości weryfikacji ustaleń organów administracyjnych w zakresie faktów są znacznie ograniczone. Co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Od tej zasady istnieje wyjątek, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem wyjątkowo dopuszczalne jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów i dokonanie nowych ustaleń faktycznych w tym postępowaniu, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki: jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Nie bez znaczenia jest również to, że cechą charakterystyczną postępowania administracyjnego jest brak obligatoryjności rozstrzygnięcia sprawy na rozprawie (por. art. 89 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.)”<sup>38</sup>.

Z poglądem tym koresponduje treść uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1.07.2014 r., w którym Trybunał wskazał, iż: „Uznanie przez ETPC, że określona sankcja, traktowana w ustawodawstwie krajowym, jako sankcja administracyjna, ma w istocie charakter kary kryminalnej, nie oznacza, że ustanawiająca ją norma ma być od tego czasu zaliczona do prawa karnego i orzekać o karach na jej

<sup>36</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>37</sup> Wyrok ETPC z 28.05.2002 r., 35605/97, Kingsley v. Wielka Brytania, LEX nr 75639, s. 13.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 7.07.2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.



podstawie może wyłącznie sąd powszechny (sąd karny). ETPC dopuszcza, ażeby o tego rodzaju karze «za drobne czyny» orzekał w pierwszej instancji organ administracyjny. Konieczne jest jednak, ażeby ostatnie słowo należało w nich do niezawisłego sądu, orzekającego w postępowaniu, w którym zostały zachowane standardy (gwarancje) wynikające z art. 6 EKPCz dla postępowań w sprawach karnych. Kontrola sądu w tych sprawach nie może się ograniczać do badania wyłącznie zgodności z prawem (legalności) – (zob. wyrok z 23 października 1995 r., Schmutzter przeciwko Austrii, skarga nr 15523/89, Lex nr 80398, w którym ETPC stwierdził, że «decyzje z istoty swej ‚penalne’ muszą być poddane kontroli ‚organu sądowego mającego pełną jurysdykcję’ tak w sferze prawa, jak i faktów», a także A. Błachnio-Parzych, Sankcja..., [w:] Sankcje administracyjne, op. cit., s. 672)<sup>39</sup>.

Kontrola legalności działalności administracji publicznej sprawowana obecnie przez sądy administracyjne, mimo iż umożliwia uchylene zaskarżonych decyzji administracyjnych w sytuacji, gdy sąd dopatrzy się naruszenia prawa przez organ administracji publicznej na etapie gromadzenia lub oceny dowodów, nie jest tożsama z możliwością ustalenia stanu faktycznego sprawy przez sąd. Sytuacja ta stanowi zagrożenie dla prawa do sądu podmiotu, któremu zarzucono odpowiedzialność za spowodowanie deliktu administracyjnego. Przykładem takiego zagrożenia był prezentowany dawniej pogląd, zgodnie z którym: „Sąd administracyjny nie jest sądem faktów, ale prawa, a skuteczne zakwestionowanie podstawy faktycznej ukarania może nastąpić tylko poprzez wskazanie naruszenia zasad, w oparciu o które organ administracyjny dokonywał w toku postępowania ich ustalenia. Ma to szczególne znaczenie w tych sytuacjach, w których wysokość nałożonej kary określana jest w ramach wyznaczonego przez ustawodawcę organowi administracyjnemu luzu decyzyjnego. Sąd jest władny zweryfikować wówczas zgodność z prawem ustalonej sankcji, lecz nie ma kompetencji do ingerowania w jej słuszność czy celowość, szczególnie gdy nie jest jednoznaczne, czy celem sankcji jest restytucja, represja czy wymuszenie wykonania określonego obowiązku. W takich sytuacjach kontrola sądowa zmierza do zweryfikowania, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami”<sup>40</sup>.

W tym stanie rzeczy, w mojej ocenie, sądowa kontrola decyzji administracyjnych nakładających administracyjne kary pieniężne winna ulec zmianie. Może ona polegać na przyjęciu ogólnego założenia, że w sprawach, w których represyjność kary powoduje, że postępowanie poprzedzające jej wydanie nie odpowiada

<sup>39</sup> Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

<sup>40</sup> D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, op. cit., s. 118.

„klasycznemu postępowaniu administracyjnemu” wedle rozumienia tego pojęcia przedstawionego w orzecznictwie ETPC, sądowa kontrola wydanej decyzji administracyjnej winna zostać przeprowadzona przez sąd powszechny. Drugą metodą jest poszerzenie zakresu kognicji sądów administracyjnych poprzez umożliwienie im prowadzenia pełnego postępowania dowodowego, a zatem samodzielne ustalenie stanu faktycznego w kontrolowanym postępowaniu jurysdykcyjnym. Możliwe jest wreszcie stworzenie pewnej hybrydy, w której w zależności od rodzaju zarzutu stawianego decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej właściwy do jej kontroli byłby sąd powszechny lub sąd administracyjny. Wskazane drogi z całą pewnością nie są wolne od wad i zagrożeń dla sprawności funkcjonującego obecnie systemu sądownictwa w sprawach administracyjnych. Z jednej bowiem strony, jak słusznie podkreślił Wojciech Jakimowicz za Tadeuszem Hilarowiczem, „sędziowie sądów ogólnych, nawet jeżeli są doskonałymi i doświadczonymi prawnikami, nie posiadają na ogół tej specjalizacji na polu prawa publicznego, którą może dać tylko stała praktyka sądowo-administracyjna. Wskazywał, że tak samo, jak specjalistą w swoim dziale musi być sędzia cywilny lub karny, tak też specjalistą w swojej dziedzinie musi być sędzia administracyjny”<sup>41</sup>, stąd przeniesienie kontroli określonego wycinka działalności administracji publicznej poza sąd administracyjny może budzić duże wątpliwości, z drugiej zaś obarczenie sądów administracyjnych postępowaniem dowodowym, co dotychczas było obce modelowi sądownictwa administracyjnego, niewątpliwie wydłuży czas rozpatrywania spraw sądowoadministracyjnych. Niemniej jednak wydaje się, że bez podjęcia działań w kierunku urzeczywistnienia pełnej jurysdykcji sądowej w sprawach orzekania o decyzjach dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych o wybitnie represyjnym charakterze Rzeczpospolita Polska narażać się będzie na zarzut naruszania art. 6 EKPC. Sądowa kontrola administracji publicznej nie będzie bowiem w pełni zapewniała prawa do obrony podmiotom odpowiedzialnym za delikt administracyjny, w szczególności w kontekście konstytucyjnych zasad wywiedzionych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w zakresie zasady proporcjonalności i ingerencji w prawa majątkowe stron postępowania administracyjnego.

## 5. Wnioski

W mojej ocenie znaczenie winy w odpowiedzialności administracyjnej wymaga głębszej refleksji naukowej. Subiektywny element zawinienia nie jest przesłanką

<sup>41</sup> W. Jakimowicz, *O „Myśleniu administracyjnym”* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 141–142.

odpowiedzialności administracyjnej, lecz dostrzega się tendencję do traktowania braku zawinienia jako przesłanki egzoneracyjnej – uwalniającej od odpowiedzialności w sytuacjach skrajnych, w szczególności tam, gdzie podmiot administrowany działa w sytuacji kolizji obowiązków wynikających z aktów prawa administracyjnego materialnego o tej samej randze. Wszędzie tam, gdzie w ramach odpowiedzialności administracyjnej wolą ustawodawcy organy administracji publicznej stosują surowe sankcje o charakterze pieniężnym, podmiot administrowany powinien mieć zapewnione prawo do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC. Stopień dolegliwości sankcji administracyjnej nie przekreśla możliwości jej zastosowania w reżimie odpowiedzialności administracyjnej, niemniej jednak poważne wątpliwości budzi adekwatność kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w aktualnym modelu sądownictwa administracyjnego. W sprawach, w których kontroli podlegają decyzje administracyjne nakładające surowe kary pieniężne, sądy administracyjne, jako sądy prawa, nie posiadają dostatecznych narzędzi do badania, czy w rozpatrywanej sprawie organy państwa w sposób prawidłowy ustaliły okoliczności stanu faktycznego mogące służyć uwolnieniu się podmiotu administrowanego od odpowiedzialności. To spostrzeżenie powinno być przyczynkiem do refleksji nad koniecznością i ewentualnym kierunkiem reformy obecnego modelu sądownictwa administracyjnego lub rozszerzeniem kognicji sądów powszechnych o sprawy administracyjne, w których sankcja administracyjna przybiera postać surowej dolegliwości o charakterze pieniężnym.

## **Streszczenie**

W artykule przedstawiono zjawisko kontrawencjonalizacji, a więc przesuwania odpowiedzialności za czyn zabroniony zagrożony sankcją o charakterze pieniężnym z reżimu odpowiedzialności właściwej dla prawa karnego w kierunku odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego. Poruszono problem zdefiniowania i odróżnienia sankcji o charakterze pieniężnym w prawie administracyjnym od sankcji o podobnym charakterze w prawie karnym, kładąc nacisk na kryterium ich surowości. Przedstawiono ponadto ewolucję poglądów orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych na znaczenie winy w odpowiedzialności administracyjnej na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych. Zaprezentowano również rozważania na temat zapewnienia prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC podmiotom, na które nakładane są administracyjne kary pieniężne w aktualnym modelu sądowej kontroli administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** administracyjne kary pieniężne, wina w odpowiedzialności administracyjnej, prawo do sądu, kontrawencjonalizacja

## **Guilt in administrative liability in the aspect of the right to a fair trial within the meaning of art. 6 ECHR on the example of administrative monetary penalties**

### **Abstract**

The author presents the phenomenon of contraventionalisation, i.e. the shift of responsibility with a pecuniary sanction from the regime of liability proper to criminal law to liability under administrative law. The article addresses the problem of defining and distinguishing sanctions of a pecuniary nature in administrative law from sanctions of a similar nature in criminal law, emphasizing the criterion of the severity of the sanction. The article presents the evolution of the jurisprudence of the Constitutional Court and administrative courts on the meaning of guilt in administrative liability on the example of administrative monetary penalties. In addition, the author presents considerations on ensuring the right to a fair trial within the meaning of Article 6 of the ECHR to the subjects on whom administrative monetary penalties are imposed in the current model of judicial control of public administration.

**Key words:** administrative monetary penalties, guilt in administrative liability, right to a fair trial, contraventionalisation