

MACIEJ ROGALSKI

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA
A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA

1. Przedmiotem artykułu jest problematyka odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej, z uwzględnieniem zakazu *ne bis in idem*. Zagadnienie to posiada nie tylko wymiar teoretyczny, ale także duże znaczenie praktyczne. Problemem tym zainteresował się niedawno także Rzecznik Praw Obywatelskich. W swoim stanowisku zwrócił uwagę na coraz powszechniejsze stosowanie przez organy administracji publicznej administracyjnych kar pieniężnych. Rzecznik zauważa, że problematyka ta jest stale obecna w skargach, które otrzymuje od obywateli oraz przedsiębiorców. Za wielce niepokojącą uznaje tendencję systematycznego – z roku na rok – wzrostu liczby skarg dotyczących tego instrumentu karno-administracyjnego. Równocześnie, według Rzecznika zasygnalizowania wymaga fakt, że w wyniku analiz dokonanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzono, że administracyjne kary pieniężne stosowane są w coraz większym stopniu, często zastępując dotychczas istniejącą odpowiedzialność z tytułu wykroczeń, co wiąże się z licznymi negatywnymi konsekwencjami dla osób podlegających ukaraniu¹.

Zagadnienie odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej, a ściślej rozgraniczenia tych dwóch reżimów odpowiedzialności utrudniają następujące okoliczności:

- w prawie karnym (kodeksie karnym) występuje część ogólna, która określa m.in. pojęcie przestępstwa, zasady i warunki odpowiedzialności karnej, wyłączenie odpowiedzialności karnej, kary, zasady wymiaru kar i środków karnych, łączenie kar i środków karnych, przedawnienie. Natomiast w prawie administracyjnym brak jest analogicznej regulacji, która określałaby: pojęcie sankcji administracyjnej, zasady i warunki odpowiedzialności za delikt administracyjny, wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej za zachowania

¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).

wyczerpujące znamiona deliktu administracyjnego, przedawnienie karalności deliktu administracyjnego;

- brak ustawowej definicji sankcji administracyjnej, a także zasad dotyczących warunków odpowiedzialności i zasad wymiaru w szczególności kar pieniężnych za delikt administracyjny, powoduje że w polskim prawie administracyjnym stosowana jest niejednorodna terminologia. Przykładowo używane są następujące określenia: kara pieniężna, administracyjna kara pieniężna, kwota dodatkowa, opłata sankcyjna, opłata podwyższona;
- w zakresie wysokości możliwych do orzeczenia kar grzywny na podstawie kodeksu karnego oraz administracyjnych kar pieniężnych zacierają się różnice. Na podstawie art. 33 k.k. kara grzywny może być wymierzona w maksymalnej wysokości 1 080 000 zł. Natomiast przykładowo kara nakładana na ukarany podmiot na podstawie art. 210 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne² może wynieść 3% przychodu ukaranego podmiotu. Projekt ustawy o zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw³ przewiduje z kolei odpowiedzialność dla osób fizycznych za delikt administracyjny w wysokości 500 000 euro (przepis art. 1 pkt 59 przewiduje dodanie art. 106a, który określa w tej wysokości karę pieniężną). Trudno więc wskazać granice pomiędzy sankcją administracyjną (karą pieniężną) a karą kryminalną wyrażoną w pieniądzu (karą grzywny);
- kodeks karny przewiduje odpowiedzialność osób fizycznych. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴ przewiduje także odpowiedzialność osób prawnych. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej, podmiotem odpowiedzialnym może być nie tylko sprawca deliktu administracyjnego, ale również inny podmiot prawa, połączony określonym stosunkiem prawnym ze sprawcą;
- w prawie karnym odpowiedzialność jest oparta na zasadzie winy, także gdy chodzi o kary pieniężne. Natomiast w przypadku deliktu administracyjnego, za popełnienie którego wymierzane są kary pieniężne, odpowiedzialność ta może być oparta na zasadzie winy, ale częściej jest odpowiedzialnością obiektywną, niezależną od stopnia zawinienia, odmienną od odpowiedzialności karnej;
- w prawie administracyjnym administracyjna kara pieniężna jest nakładana na różne podmioty (nie tylko na osoby fizyczne), decyzją administracyjną podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Stanowi ona reakcję państwa nie za czyn przestępny, lecz na inne naruszenie porządku prawnego. Nie jest wymierzana w imieniu państwa przez niezawisły sąd, w specjalnym postępowaniu, w którym gwarantuje się oskarżonemu przestrzeganie praw wynikających z art. 42 Konstytucji oraz zapewnia bezstronność rozstrzygnięcia;

² Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

³ Wersja z dnia 21 listopada 2012 r. przekazana do konsultacji społecznych.

⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 768 ze zm.

- w prawie administracyjnym kara administracyjna sankcjonuje naruszenie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest środkiem służącym administracji do realizacji jej określonych ustawami zadań. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji zadań administracji;
- odpowiedzialność za przestępstwo ulega przedawnieniu (art. 101 i n. k.k.). Podobnie przedawnieniu podlega odpowiedzialność za delikt zagrożony karą pieniężną;
- w przypadku kary grzywny orzekanej na gruncie kodeksu karnego obowiązuje system stawek dziennych (art. 33 k.k.). W sytuacji orzekania kary pieniężnej za delikt administracyjny, sankcja może być określona przez wskazanie konkretnej kwoty za określony rodzaj naruszenia, poprzez sprecyzowanie górnego i dolnego progu zagrożenia, bądź wreszcie przez uzależnienie wysokości sankcji pieniężnej od dochodu osiąganego przez odpowiedzialny administracyjnie podmiot⁵.

2. W zakresie problematyki odpowiedzialności administracyjnej istotna jest kwestia karania administracyjnego (rozszerzenia uprawnień do stosowania przymusu administracyjnego) oraz stosowania sankcji administracyjnych. Wymierzenie kary administracyjnej nie wyklucza stosowania egzekucji, a zastosowanie egzekucji nie wyłącza wymierzenia kary administracyjnej⁶. Odpowiedzialność administracyjna jest słusznie uznawana za kategorię szerszą, zawierającą w sobie pojęcie sankcji⁷. Większość autorów sankcje karne odróżnia od sankcji administracyjnych. Przyjmuje, że należą one do prawa karnego a nie prawa administracyjnego⁸. Natomiast do sankcji administracyjnych w szerokim znaczeniu zalicza się sankcje wymierzane w ramach postępowań dyscyplinarnych, sankcje egzekucyjne i sankcje nieważności⁹. Przepisy prawa administracyjnego nie uży-

⁵ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).

⁶ Zob. J. Jedrośka, *Uwagi o istocie orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2; M. Zimmermann, *Kolegia czy sądy?*, Zagadnienia Karno-Administracyjne 1962, nr 2; J. Starościek, *Rozważania o orzecznictwie karno-administracyjnym. Księga pamiątkowa ku czci prof. dr W. Świdry*, Warszawa 1969; J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 332–345; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 5; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122; M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), Warszawa 2011, s. 17–18.

⁷ Zob. J. Malanowski, *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), Warszawa 2009, s. 172; M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, s. 18.

⁸ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje administracyjne i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 44–64; P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 351.

⁹ Zob. P. Przybysz, *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 123; M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, s. 20.

wają pojęcia „sankcji administracyjnej” tylko wskazują konsekwencje naruszenia norm prawa administracyjnego¹⁰. Ujęcie to jednak jest zbyt szerokie i mało przydatne w praktyce. W węższym rozumieniu sankcje administracyjne odnosi się do „sankcji karnych w prawie administracyjnym” i obejmuje tym określeniem wszelkie kary pieniężne oraz sankcje pieniężne wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie administracyjnym¹¹.

W sprawie pojęcia i charakteru sankcji administracyjnych oraz zakresu ich stosowania wypowiedział się w Rekomendacjach Komitet Ministrów Rady Europy (nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 roku¹²). Postanowienia Rekomendacji ustalają wzorzec i standardy postępowania. Nie mają jednak mocy wiążącej. Nie są także objęte ich zakresem wszystkie rodzaje sankcji administracyjnych. Często także odsyłają w sprawach w nich nieuregulowanych do zasad postępowania określonych w rezolucji (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie praw jednostki przed aktami administracyjnymi¹³. Nie umniejsza to jednak ich roli jako wzorca właściwego postępowania w omawianym zakresie.

Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy sankcjami administracyjnymi są kary, których podstawowym celem jest represja. Nakładane są aktami administracyjnymi na osoby fizyczne i prawne w formie grzywny lub też innego środka karnego, niezależnie od tego czy posiada lub nie charakter pieniężny. Z zakresu pojęcia sankcji administracyjnych Rekomendacje Komitetu Ministrów wyłączają sankcje egzekucyjne, dyscyplinarne oraz nakładane w toku prowadzonego postępowania karnego.

We wstępie do Rekomendacji Komitet Ministrów Rady Europy stwierdził, że władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu roli państwa administracyjnego, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. W ocenie Komitetu, z punktu widzenia ochrony praw jednostki za pożądane należy uznać zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych poprzez określenie zasad ich stosowania.

Sankcje administracyjne są coraz częściej wprowadzane w administracji regulacyjnej, podatkach, ochronie środowiska, ubezpieczeniach społecznych, ochronie zdrowia, planowaniu przestrzennym, handlu¹⁴.

¹⁰ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 169, Prawo XXXVI, Wrocław 1972, s. 43; J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12; J. Filipek, *O definicji sankcji prawnej*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 3; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 25.

¹¹ Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, s. 23; M. Wincenciak, *Sankcje administracyjne...*, s. 22–49; P. Sikora, *Sankcja karna...*, s. 531.

¹² Tekst w wersji polskojęzycznej zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

¹³ T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 129–132.

¹⁴ E. Bojanowski, *Wybrane zjawiska w administracyjnym prawie materialnym (tezy do głosu w dyskusji)*, [w:] E. Knosola, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 395.

Komitet Ministrów Rady Europy zawarł w Rekomendacjach następujące zasady:

1. Konieczność oznaczenia sankcji oraz precyzyjnego określenia przesłanek jej wymierzania;
2. Określenie sankcji za czyn, który w trakcie jego popełnienia stanowił postępowanie sprzeczne z normami obowiązującymi, wcześniej ustalonymi (wprowadzenie do prawa administracyjnego zasady *nulla poena sine lege*);
3. Ta sama osoba nie może być dwukrotnie karana administracyjnie za ten sam czyn (*act*) na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*);
4. Wszelkie działania i czynności w zakresie kar administracyjnych muszą być podejmowane w rozsądnym czasie;
5. Każda sprawa w przedmiocie nałożenia sankcji musi być zakończona rozstrzygnięciem kończącym postępowanie, co stanowić powinno dla jednostki gwarancję, że jego sprawa została już osądzona i ustalono, czy zachowania tej osoby podlega karze;
6. Do sankcji administracyjnych należy stosować normy realizujące następujące postulaty (wynikające z rezolucji (77) 31 Komitetu Ministrów rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie praw jednostki przed aktami administracyjnymi):
 - a) każda osoba, w stosunku do której mogą zastosowane sankcje administracyjne powinna być poinformowana o zarzutach przeciwko niej;
 - b) osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy zawsze udzielić wystarczającego czasu na przygotowanie się jej do sprawy, biorąc pod uwagę złożoność sprawy, jak również wysokość sankcji, jakie mogą być na nią nałożone;
 - c) osoba, w stosunku do której toczy się postępowanie, bądź jej przedstawiciel, powinna być poinformowana o treści i charakterze dowodów przeciwko niej;
 - d) osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy zapewnić jej możliwość wysłuchania, przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji w jej sprawie;
 - e) akt nakładający sankcje powinien wskazywać i wyjaśniać motywy, na których się opiera;
 - f) z zastrzeżeniem zgody osoby zainteresowanej oraz zgodnie z przepisami prawa zasady wskazane w punkcie 6 można uznać za zbędne w sprawach o mniejszym znaczeniu, w których mogą być wymierzone niewielkie sankcje pieniężne; jeśli jednak osoba, w stosunku do której ma być wymierzona sankcja, zgłasza zastrzeżenia co do jej wielkości, to należy zawsze stosować wszelkie gwarancje wymienione w punkcie szóstym;
7. Ciężar dowodu spoczywa na organie administracji wymierzającym karę;

8. Akt nakładający sankcję administracyjną powinien podlegać kontroli sądowej¹⁵.

3. W doktrynie prawa administracyjnego ważnym zagadnieniem jest wskazanie granicy pomiędzy naruszeniem prawa definiowanym jako delikt administracyjny a naruszeniem prawa uznanym przez ustawodawcę za czyn kryminalny. Nabiera to szczególnego znaczenia z uwagi na uznawanie w doktrynie prawa karnego kar pieniężnych o powszechnym zakresie stosowania za środki karne *sensu largo*, w stosunku do których powinny obowiązywać zasady adekwatne do tych jakie obowiązują podczas wymierzania kar kryminalnych¹⁶.

Zagadnienie to posiada wymiar praktyczny i było przedmiotem rozważań także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”). W orzecznictwie tego Trybunału pojęcie „sprawa karna” jest rozumiane szeroko. Trybunał w Strasburgu jest bowiem przeciwnikiem rygorystycznej interpretacji tego pojęcia i dąży do szerokiego stosowania gwarancji procesowych zawartych w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka („EKPC”). W efekcie, dochodzi do uznawania spraw rozpatrywanych na tle art. 6 EKPC za karne nawet wtedy, gdy nie są one kwalifikowane jako takie w świetle prawa krajowego. Zastosowanie gwarancji przewidzianych w art. 6 EKPC dla spraw karnych nie jest więc ograniczone tylko do postępowań, które w świetle prawa krajowego są jako takie klasyfikowane. Postępowanie przed organem administracji, które może być zakończone nałożeniem wysokiej kary, powinno, co do zasady, spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w świetle art. 6 EKPC dla postępowań, w których rozstrzygane są zarzuty karne. W ocenie Trybunału, w celu ustalenia, czy czyn karalny kwalifikuje się jako „karny” w rozumieniu EKPC, pierwszą kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, czy przepis określający ten czyn należy w systemie prawnym pozwanego państwa do prawa karnego. Następnie należy zbadać charakter czynu karalnego i wreszcie, charakter i stopień surowości kary, której poniesienie dana osoba ryzykowała, uwzględniając przedmiot i cel art. 6, w zwykłym rozumieniu przepisów tego artykułu i w odniesieniu do ustawodawstwa państw – stron¹⁷. Sprawy rozpatrywane w oparciu o art. 6 EKPC Trybunał traktuje więc jako sprawy karne, niezależnie od tego jak są kwalifikowane w prawie krajowym. Utrwalone orzecznictwo ETPC wskazuje także, że nakładane na przedsiębiorców dolegliwe kary pieniężne mają charakter sankcji karnych w świetle przepisów EKPC¹⁸.

¹⁵ Zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 129–132; Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).

¹⁶ Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, s. 25.

¹⁷ Zob. wyrok ETPC z dnia 24 września 1997 r. w sprawie Garyfallou Aebe v. Grecji, Lex nr 79585.

¹⁸ Zob. decyzja ETPC z dnia 23 marca 2000 r. w sprawie Loannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa v. Grecji, Lex nr 520369.

Na gruncie polskiego prawa pojęciem odpowiedzialności karnej zajmował się w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W jego orzecznictwie utrwalił się pogląd, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, które przyjmuje kodeks karny. W konsekwencji, postanowienia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP mogą dotyczyć nie tylko odpowiedzialności karnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar, środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec jednostki¹⁹. Przepis art. 42 Konstytucji swoim zakresem obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki²⁰.

Trybunał Konstytucyjny zajmował się także w swoim orzecznictwie zagadnieniem sankcji administracyjnych, a w szczególności relacjami pomiędzy sankcjami administracyjnymi a sankcjami karnymi. Trybunał badał przede wszystkim konstytucyjność podstaw prawnych nakładanych sankcji z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, zasady proporcjonalności i sprawiedliwości proceduralnej²¹.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wykroczenie – czyn bezprawny, społecznie niebezpieczny, zawiniony i zabroniony – jest naruszeniem obowiązków prawnych, zbliżonym rodzajowo bardziej do przestępstwa niż do uchybienia dyrektywom prawno-administracyjnym, zaś orzekana wyrokiem grzywna jest zbliżona do kar orzekanych za przestępstwa i jej istotą jest wyrządzenie osobistej dolegliwości sprawcy czynu zabronionego przez uderzenie w jego majątek. Tymczasem administracyjna kara pieniężna jest nakładana na różne podmioty (nie tylko na osoby fizyczne), decyzją administracyjną podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Kara ta sankcjonuje naruszanie norm o charakterze nierzadko technicznym i jest środkiem służącym administracji do realizacji jej określonych ustawami zadań. W tym kontekście należy ją uznać za środek represyjny mniej dolegliwy dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną niż kara wymierzona przez sąd w procesie karnym (zwłaszcza w zakresie skutków prawnych skazania). Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości, a o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne. Granica między deliktem administracyjnym (i w konsekwencji karą administracyjną) a wykroczeniem jest płynna, a jej określenie należy do zakresu

¹⁹ Zob. np. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 oraz wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103.

²⁰ Por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 62; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTKA 2000, nr 10, poz. 103.

²¹ Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651–658.

swobody władzy ustawodawczej. Skarga do sądu administracyjnego jest właściwym środkiem prawnym, gwarantującym skarżącemu prawo do sądu. Pomimo że w odniesieniu do kar administracyjnych nie stosuje się standardów wynikających z art. 42 Konstytucji, to jednak w mocy pozostają inne standardy konstytucyjne demokratycznego państwa prawnego. Automatyzm kar administracyjnych uniemożliwia organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej obywateli²².

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K. 17/97, wyjaśnił z kolei, że kary pieniężne przewidziane zostały nie tylko w prawie karnym, ale też w innych gałęziach prawa – w tym w prawie cywilnym (kary umowne) i administracyjnym. Z tego powodu nie każda kara pieniężna może być utożsamiana z grzywną, stanowiącą instytucję prawa karnego²³. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 Trybunał Konstytucyjny uznał też, że przepis nakładający na osoby fizyczne lub prawne pewien obowiązek powinien być związany z przepisem określającym konsekwencję jego niespełnienia, bo skutkiem braku sankcji jest martwota przepisu i nagminne lekceważenie nałożonego obowiązku. Cechą odróżniającą „karę” w rozumieniu przepisów karnych od „kary” – sankcji administracyjnej jest to, że ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany – może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny²⁴.

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kary wymierzone na podstawie art. 57 ust. 7 prawa budowlanego są karami administracyjnymi, niemieszczącymi się w systemie prawa karnego. Decyzje administracyjne kończą postępowanie administracyjne, nie zaś sądowe, i z istoty rzeczy wydawane są przez organ pozasądowy. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie twierdził już, że pociągnięcie do odpowiedzialności karnoadministracyjnej następuje w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.), a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne. Skoro zaś sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, nie są również objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. TK wyraził też pogląd, że o środkach represyjnych orzekać mogą nie tylko sądy karne, a to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyboru o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnopraw-

²² Zob. wyrok TK z dnia 22 września 2009, SK 3/08, OTK-A 2009/8/125; Dz.U. RP 2009/159/1262.

²³ OTK ZU nr 3/1998, poz. 30.

²⁴ OTK ZU nr 3/2000, poz. 89.

nym. Dlatego też kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych podanych kontroli sądownictwa administracyjnego²⁵.

W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, TK wskazał natomiast, że tylko stwierdzenie, iż konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, aby rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście prowadziłoby 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 samowolą²⁶.

4. Omawiana problematyka była także przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 5 grudnia 2012 r., II OSK 2377/12, wyjaśnił, że opłata za brak sieci recyklingowej nosi znamiona sankcji administracyjnej. Sankcje te mają zazwyczaj charakter represyjny, ale często spełniają także rolę bodźców ekonomicznych. NSA zwrócił także uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC, wyrażonych w oparciu o art. 6 EKPC w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej²⁷. W związku z tym sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej taką karę powinna odpowiadać wymogom zbliżonym do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej²⁸. Uznanie „sankcyjnego” charakteru opłaty za brak sieci sprawia, że zobowiązanie do ich uiszczenia powinno spełniać, nawiązujące do zasad procedur karno-sądowych, standardy określone w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. Nr R(91)l²⁹.

²⁵ Zob. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; wyrok TK z dnia 22 września 2009, SK 3/08, OTK-A 2009/8/125; Dz.U. RP 2009/159/1262.

²⁶ OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105.

²⁷ Zob. <http://www.naszawokanda.pl/orzeczenie/xclgv/nsa,II-OSK-2377-12>.

²⁸ Zob. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/2010, OSNP 2011/21-22/288; uchwałę SN z dnia 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07, OSNP 2008/13-14/205.

²⁹ Zob. także pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).

5. Zagadnienie odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej należy także rozpatrywać z punktu widzenia obowiązywania zakazu *ne bis in idem*. Stan rzeczy osądzonej w postępowaniu karnym wyklucza możliwość orzekania o tym samym czynie tylko z punktu widzenia odpowiedzialności karnej danej osoby. Prawomocny wyrok karny nie stwarza natomiast przeszkód, aby ten sam czyn był oceniany przez pryzmat innego rodzaju odpowiedzialności prawnej. Z drugiej jednak strony postuluje się, aby zakaz *ne bis in idem* obowiązywał także w sytuacji, gdy zapadło orzeczenie w którym sprawca poniósł karę, która wprawdzie nie jest wymierzona w oparciu o przepis kodeksu karnego i postępowania karnego, ale z uwagi na swoją dolegliwość, jest bardzo do niej podobna. Orzeczenie takiej kary powinno stanowić przeszkodę dla kolejnego postępowania, w którym byłaby wymierzona podobna kara³⁰. W szczególności dotyczyć to może wymierzenia sankcji administracyjnej. Podstawowym zagadnieniem w tym przypadku jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy postępowanie, w ramach którego wymierzono sankcję administracyjną, może być uznane za takie, o jakim mowa w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Literalna wykładnia tego przepisu, w którym mowa o „postępowaniu karnym”, prowadzi wprost do negatywnej odpowiedzi na to pytanie. Przepis art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. musi być jednak interpretowany w powiązaniu z art. 4 wiążącego Polskę Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), statuującego zakaz ponownego sądzenia lub karania. Ten z kolei przepis musi uwzględniać wykładnię art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie interpretacji pojęcia „sprawa karna”³¹.

O charakterze postępowania, w ramach którego dochodzi do wymierzenia sankcji o charakterze administracyjnym, dublującej sankcję o charakterze penalnym, decydować musi nie tylko rodzaj i charakter prawny wymierzonej sankcji, ale także funkcja, jaką pełnią oba wchodzące w grę reżimy odpowiedzialności. Nie ulega wątpliwości, że dla uznania, iż sprawa ma charakter karny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC nie ma decydującego znaczenia to, czy uznana jest za karną w sensie przepisów prawa krajowego. Elementami brnymi pod uwagę są także rodzaj czynu, którego dotyczy postępowanie, oraz rodzaj i rozmiar przewidzianej prawem sankcji³².

³⁰ Zob. paragraf 1 ust. 2 rozdziału III zatytułowanego *Concurrent National and International Criminal Jurisdiction and The Principle 'Ne Bis In Idem'*, uchwały XVII Międzynarodowego Kongresu Prawa Karnego, który się odbył w Pekinie w dniach 12–19 września 2004 r. Tekst w języku angielskim jest dostępny na stronach internetowych *China Law Society*, <http://www.chinalawsociety.com>.

³¹ Postanowienie SN z dnia 27 września 2010 r., V KK 179/10, Biul. PK 2010/6/42. Por. także wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ETPCz z 23 lipca 2002 r. w sprawie Janosevic przeciwko Szwecji, § 68 i n., oraz Västberga Taxi Aktienbolag i Vulic przeciwko Szwecji, a także postanowienie ETPCz z 14 sierpnia 2004 r. w sprawie Rosenquist przeciwko Szwecji.

³² Por. w szczególności wyroki ETPCz z 23 listopada 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Niderlandom, § 82 i n. oraz z 23 lipca 2002 r. w sprawie Västberga Taxi AB i Vulic przeciwko Szwecji, § 73 i z 1 lutego 2005 r. w sprawie Zilibberger przeciwko Mołdawii, § 31, zob. postanowienie SN z dnia 27 września 2010 r., V KK 179/10, Biul. PK 2010/6/42.

Rozstrzygające znaczenie przypisuje się rodzajowi sankcji wymierzonej w ramach danego postępowania. Kwestia ta nie była dotąd przedmiotem rozważań ETS ani też TSUE. Pewne wnioski można jednak wyciągnąć z lektury uzasadnienia wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie T-199/99, w którym nie tylko uznano, że sankcje o charakterze administracyjnym mają charakter penalny, ale także podkreślono, iż nieuwzględnienie przez organy państw członkowskich sankcji o charakterze administracyjnym nałożonej przez organy UE, może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem* oraz zasady proporcjonalności (pkt 138). Inne jednak wnioski można wyprowadzać ze sprawy C-45/08 (wyrok ETS z 23 grudnia 2009 r. Spector Photo Group NV, Chris Van Raemdonck przeciwko Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, § 74 i n.), w której nie wykluczono możliwości sekwencyjnego ścigania karnego osoby ukaranej uprzednio sankcją o charakterze administracyjnym, pod warunkiem że w ustawodawstwie krajowym zachowano wymogi płynące z zasady proporcjonalności. W tym orzeczeniu podkreślono, że sankcje administracyjne „były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do nakładania sankcji karnych” (pkt 75). Z drugiej jednak strony dodano, że jeżeli państwo członkowskie poza sankcjami administracyjnymi przewiduje możliwość nałożenia sankcji karnej o charakterze pieniężnym, to „nie należy uwzględniać możliwości zastosowania lub wysokości ewentualnej późniejszej sankcji karnej w celu oceny skutecznego, proporcjonalnego i odstrasżającego charakteru sankcji administracyjnej” (pkt 77)³³.

Warto zwrócić także uwagę orzecznictwo ETPC w omawianym zakresie. W wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie Routsalainen przeciwko Finlandii Trybunał stwierdził naruszenie art. 4 Protokołu dodatkowego nr 7 do EKPC w sytuacji, w której doszło do wymierzenia sankcji karnej za oszustwo podatkowe, następnie zaś nałożono sankcję administracyjną. Także w sprawie Gradinger przeciwko Austrii (wyrok ETPC z 23 października 1995 r., § 53), w której sprawcę wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym pociągnięto do odpowiedzialności najpierw karnej, a następnie sądownoadministracyjnej na podstawie przepisów o ruchu drogowym, stwierdzono naruszenie tego przepisu (odmiennie jednak ETPC w postanowieniu z 27 listopada 2001 r. w sprawie Göktan przeciwko Francji)³⁴.

O charakterze postępowania, w ramach którego dochodzi do wymierzenia sankcji o charakterze administracyjnym, dublującej sankcję o charakterze penalnym, decydować musi nie tylko rodzaj i charakter prawny wymierzonej sankcji, ale także funkcja, jaką pełnią oba wchodzące w grę reżimy odpowiedzialności. W związku z tym zwrócić należy uwagę, że reżim odpowiedzialności przewidzianej w art. 138 rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich Nr 1973/2004

³³ Zob. postanowienie SN z dnia 27 września 2010 r., V KK 179/10, Biul. PK 2010/6/42.

³⁴ *Ibidem*.

służą ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej, które narażane są poprzez nierzetelność oświadczeń stanowiących podstawę wypłaty dopłat bezpośrednich. Ukarać sprawcy za złożenie nieprawdziwego lub nierzetelnego oświadczenia w celu wyłudzenia kredytu, dotacji czy subwencji służy natomiast ochronie pewności obrotu prawnego. Innymi słowy, o ile sankcja nałożona przez Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ma raczej charakter prewencyjny i służy zapobieżeniu wyłudzeniu dopłat bezpośrednich w przyszłości, to sankcja wymierzona przez sąd za przypisane sprawcy oszustwo subwencyjne ma charakter czysto represyjny. Kwestia ta pojawiła się także w orzecznictwie ETPC, który kwestię kwalifikowania sprawy jako karnej wiąże z retributywnym charakterem sankcji, uznając jednocześnie, że jeśli sankcja nie ma ani charakteru represyjnego, lecz jedynie odstrasząco-prewencyjny, to sprawa raczej nie powinna być traktowana jako karna (wyroki z 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji, § 58 oraz z 4 czerwca 2000 r. w sprawie Oliveira przeciwko Niderlandom, § 3). Uwzględnienie tego punktu widzenia prowadziłyby do uznania, że postępowanie prowadzone przez organy wspomnianej agencji nie może być uznane za karne w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., chroniącego sprawcę przed podwójnym represjonowaniem³⁵.

W wyroku z dnia 16 października 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, VI SA/Wa 1029/07, wyjaśnił także, że obligatoryjne cofnięcie pozwolenia na broń ma charakter kary administracyjnej, polegającej na pozbawieniu szczególnego uprawnienia jakim jest pozwolenie na broń, nakładanej w postępowaniu administracyjnym wszczynanym na podstawie prawomocnego wyroku o popełnieniu przestępstwa skierowanego przeciwko zdrowiu, życiu lub mieniu, bądź wiążącej informacji o wszczęciu postępowania karnego o popełnienie takich przestępstw. Z tych też m.in. względów (odmiennego charakteru kar wymierzanych w postępowaniach o odmiennym charakterze) nie można traktować obligatoryjnego cofnięcia pozwolenia na broń jako kary dodatkowej wobec kary orzeczonej przez sąd karny za popełnienie przestępstw przeciwko zdrowiu, życiu lub mieniu; nie można również traktować jej nałożenia jako powtórnego ukarania za ten sam czyn, prowadzącego do złamania zasady *ne bis in idem*³⁶.

6. W praktyce dolegliwość konkretnych sankcji administracyjnych może być odczuwana jako większa niż sankcji karnych. Wynika to nie tylko z wysokości np. kar pieniężnych, ale także, jak słusznie się wskazuje, z braku ogólnych zasad ich nakładania, szerokiego czasami uznania administracyjnego oraz cech sankcji administracyjnych i procedur ich stosowania. W szczególności dotyczy oto biektywizacji ich nakładania, niestopniowalności winy i odpowiedzialności, braku przedawnienia, zbiegu sankcji. Przywołać należy także Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. W związku z tym

³⁵ Postanowienie SN z dnia 27 września 2010 r., V KK 179/10, Biul. PK 2010/6/42.

³⁶ LEX nr 395415.

w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się coraz częściej na konieczność dokonania zmian w prawie administracyjnym w celu stworzenia jednolitej konstrukcji sankcji administracyjnych³⁷.

Z konkretnymi propozycjami zmian Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej wystąpił RPO. Propozycje RPO należy ocenić pozytywnie. Proponuje on bowiem:

- stworzenie legalnej (ustawowej definicji) sankcji administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej;
- zunifikowane zasady wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, tzn. okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji przy dokonywaniu wymiaru kary, np. wielkość wyrządzonej szkody, fakt uprzedniego ukarania za taki sam delikt, sytuacja materialna i rodzinna osoby podlegającej odpowiedzialności administracyjnej, czy działanie miało charakter zamierzony, jednorazowy czy też wielokrotny;
- wprowadzenie instytucji ekskulpacji w przypadku zaistnienia deliktu z przyczyn spowodowanych siłami wyższymi;
- bezwzględne prawo dla każdego ukaranego podmiotu do zaskarżenia ostatecznej decyzji wymierzającej karę pieniężną do sądu administracyjnego;
- wprowadzenie instytucji przedawnienia odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego oraz możliwości egzekucji nałożonej kary pieniężnej³⁸.

Trudno nie zgodzić się z opinią RPO, że „ustanowienie ogólnych zasad odnoszących się do stosowania i wymiaru wszystkich administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w sposób wymierny wypłynie na sferę konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich”, a także że „spowoduje istotne wzmocnienie pozycji osób ukaranych na etapie postępowania sądowego, w szczególności sądowno – administracyjnego”³⁹.

³⁷ Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne...*, s. 29–30.

³⁸ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 stycznia 2013 r., RPO-722886-V/2013/PM (tekst wystąpienia RPO jest dostępny na stronie internetowej RPO: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>).

³⁹ *Ibidem*.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA**Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest problematyka odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej, z uwzględnieniem zakazu *ne bis in idem*. Dokonane jest rozgraniczenie tych dwóch reżimów odpowiedzialności. Wskazane są różnice pomiędzy nimi. Analizowane jest pojęcie i charakter sankcji administracyjnych oraz zakres ich stosowania. Prowadzone są rozważania dotyczące granicy pomiędzy naruszeniem prawa definiowanym jako delikt administracyjny a naruszeniem prawa uznanym przez ustawodawcę za czyn kryminalny. Przedstawione jest w tym zakresie orzecznictwo zarówno krajowego Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W artykule poruszone jest również zagadnienie odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie obowiązywania zakazu *ne bis in idem*. Omawiane są wreszcie propozycje zmian Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej.

PENAL VS. ADMINISTRATIVE LIABILITY**Summary**

The article deals with the issue of penal and administrative liability, including *ne bis in idem*. A distinction is made between the two types of liability and the differences are highlighted. The author analyses the concept and the nature of administrative sanctions and the scope of their application. There is a discussion regarding the border between a law violation defined as an administrative tort and a law violation the legislator defines as a crime. In that respect, the article presents judicial decisions made by the domestic Constitutional Tribunal and the Supreme Administrative Court as well as the European Court of Human Rights. The article also discusses the issues of criminal and administrative liability in the context of a binding ban: *ne bis in idem*. Finally, it proposes some changes in the Administrative Proceeding Code and the introduction of uniform general rules of administering fines by public administration organs to the Polish legal system.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE ET LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

Résumé

Le sujet de l'article est formé par la problématique de la responsabilité pénale ainsi que la responsabilité administrative en tenant compte l'interdiction *ne bis in idem*. On a présenté la distinction de ces deux régimes de responsabilité. On indique aussi les différences entre elles et analyse la notion et le caractère des sanctions administratives et leur champs d'application. On mène les considérations sur la limite entre la violation du droit définie comme un délit administratif et la violation du droit traité par le législateur comme une infraction. On y présente toute la jurisprudence aussi bien du Tribunal constitutionnel national, celle du Principal Tribunal Administratif que celle du Tribunal de Droit de l'Homme européen. Dans cet article on touche également les questions de la responsabilité pénale et de la responsabilité administrative sous l'aspect de l'interdiction obligatoire *ne bis in idem*. On y parle enfin des propositions des changements du Code de la procédure administrative et de l'introduction dans le système du droit polonais toutes les principes générales qui se rapportent à infliger des punitions pécuniaires administratives par les organes de l'administration publique.

УГОЛОВНАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Резюме

Предметом статьи является проблематика уголовной и административной ответственности, с учётом запрета *ne bis in idem*. Произведено разграничение двух режимов ответственности, показаны различия между ними. В статье имеет место также анализ понятия и характера административных мер, а также сферы их применения. Представлены размышления, касающиеся границы между нарушением права, определяемым как административный деликт (проступок), и нарушением права, признаваемым законодательством как преступное деяние. В этом отношении показаны примеры судебной практики как отечественного Конституционного суда, а также Высшего административного суда, так и Европейского суда по правам человека. В статье затронут также вопрос об уголовной и административной ответственности в отношении действия запрета *ne bis in idem*. И, наконец, оговорены предложения по изменениям в Кодексе административного судопроизводства и введении в систему польского права общих и единых принципов, касающихся применения административных денежных взысканий (штрафов) государственными органами.