



## dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ

Autorka jest kierownikiem Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>).

# Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a unifikacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego

**Słowa kluczowe:** sankcje administracyjne, administracyjne kary pieniężne, konwencyjne pojęcie sprawy karnej, unifikacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Artykuł dotyczy wpływu wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardów stanowienia sankcji administracyjnych na kształt zunifikowanych w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W opracowaniu przedstawiono kryteria kwalifikacji sprawy jako „karnej” na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup> i standardy jej rozpatrzenia, odnosząc wynikające stąd wnioski do rozwiązań kodeksowych. Biorąc pod uwagę wyraźnie widoczne w tych przepisach inspiracje orzecznictwem strasburskim, w tym włączenie doń konstrukcji typowych dotąd dla prawa karnego, sformułowano wniosek co do tendencji rozwojowych poddanego analizie zjawiska.

### 1. Wprowadzenie

Obowiązek respektowania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowych porządkach prawnych, i to nie tylko wydanych w sprawach, w których dane państwo było stroną w postępowaniu przed Trybunałem, wynika przede wszystkim z art. 1 EKPC. Ustanowiony w nim nakaz przestrzegania przewidzianych w Konwencji praw i wolności człowieka w znaczeniu nadanym im przez Trybunał<sup>3</sup> uzupełnia treść preambuły z wyrażoną w niej zasadą subsydiarności, zgodnie z którą to państwa strony Konwencji ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie praw i wolności określonych

w Konwencji i jej protokołach, korzystając przy tym – pod kontrolą Trybunału – z marginesu oceny co do tego, jak realizować wymagania wynikające z Konwencji w sposób najlepiej korespondujący ze specyfiką warunków lokalnych<sup>4</sup>.

Za przejaw skorzystania z tej zasady można, jak sądzę, uznać unifikację zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych i ulokowanie ich w ramach działu IVa k.p.a. Posunięcie to nawiązuje w dużym stopniu do zapoczątkowanej u nas w okresie międzywojennym tradycji powierzania organom administracji kompetencji do wymierzania kar administracyjnych. Umocowanie ku temu wynikało wówczas wprost z art. 72 Konstytucji marcowej<sup>5</sup>, który przewidywał wydawanie przez władze administracyjne orzeczeń karnych oraz prawo strony do odwołania się od nich do właściwego sądu. Kary administracyjne były wymierzone wyłącznie na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym<sup>6</sup>, w którym posiłkowo stosowano przepisy rozporządzenia Prezydenta

1 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) – dalej k.p.a.

2 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC lub Konwencja; zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 142.

3 J. Jaskiernia, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ustawodawstwo w państwach członkowskich Rady Europy ze szczególnym uwzględnieniem Polski* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 309.

4 L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/4, s. 4–5.

5 Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

6 Dz.U. Nr 38, poz. 365.

Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>7</sup>. Wykonywanie orzeczeń karnych następowało natomiast na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji<sup>8</sup>. Ponadto, mimo że odwołanie od orzeczeń karnych władz administracyjnych przysługiwało do sądu powszechnego (okręgowego), a nie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>9</sup>, to jednak kwestia sądu „właściwego” w tych sprawach nie była bezdyskusyjna. O możliwości objęcia orzeczeń karnych administracji jurysdykcją sądu administracyjnego przekonywał M. Zimmermann, argumentując, że sąd ten, mimo sprawowania przezeń kontroli administracji pod względem legalności, może zapewnić jednostce właściwe, „wystarczające” gwarancje<sup>10</sup>.

Koncepcja orzecznictwa karnego organów administracji i poddania ich orzeczeń kontroli sądu administracyjnego przetrwała do czasów współczesnych. Po okresie usądowienia orzecznictwa w sprawach o czyny karalne u schyłku XX w.<sup>11</sup> dość szybko dała o sobie znać tendencja do wyłamywania się deliktów administracyjnych z ram prawa karnego i rozprzerstania się ich w ustawodawstwie administracyjnym, głównie pod postacią administracyjnych kar pieniężnych<sup>12</sup>. Istotną rolę w tym procesie odegrała aprobata tego stanu rzeczy w judykaturze polskiego sądu konstytucyjnego<sup>13</sup>, z widoczną w niej inspiracją orzecznictwem strasburskim<sup>14</sup>. Jak należy uznać, nie pozostało to bez wpływu na dalszy etap rozwoju administracyjnych kar pieniężnych, wyznaczony przez włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego ujednoczonych zasad ich nakładania. Skłania to do postawienia pytania, czy zasady te respektują w wystarczającym stopniu standardy wypracowane w tym zakresie w orzecznictwie ETPC.

## 2. Konwencyjne pojęcie i standard rozpatrzenia sprawy „karnej”

Kary w formie grzywny lub inne środki karne w postaci pieniężnej nakładane na jednostki w drodze aktów administracyjnych stanowią sankcje administracyjne w rozumieniu rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z 13.02.1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych<sup>15</sup> i jako takie powinny odpowiadać określonym w rekomendacji standardom ich stanowienia. Katalog tych standardów obejmuje m.in. zasadę

oznaczoności sankcji i przesłanek jej wymierzania, *nulla poena sine lege*, stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy w razie wymierzenia sankcji za czyn, który w chwili jego popełnienia był zagrożony sankcją mniej dolegliwą, *ne bis in idem*, działania w rozsądnym czasie, a także wiele gwarancji proceduralnych<sup>16</sup>.

Zasady te należy odczytywać w nawiązaniu do eksponowanej w orzecznictwie ETPC koncepcji autonomicznego na gruncie art. 6 EKPC rozumienia „sprawy karnej”. W sprawie Engel i inni przeciwko Holandii<sup>17</sup> Trybunał sformułował trzy podstawowe kryteria oceny, czy sprawa ma charakter karny w rozumieniu Konwencji, zaliczając do nich: klasyfikację sankcji w prawie krajowym; charakter czynu oraz rodzaj i dotkliwość kary. Przypomniał on przy tym, że Konwencja nie zakazuje państwom przy wykonywaniu funkcji strażnika interesu publicznego tworzenia i utrzymywania w prawie krajowym zróżnicowanych kategorii czynów zagrożonych karą i definiowania granic między nimi, jednak klasyfikacja taka nie może mieć rozstrzygającego znaczenia ze względu na ryzyko wyłączenia wskutek tego działania klauzul art. 6 i 7 EKPC, co byłoby sprzeczne z celem Konwencji<sup>18</sup>. Dlatego też, dostrzegając „dominację aspektów o konotacji karnej” w sprawie sankcji za niezapłacenie VAT, Trybunał zakwalifikował ją jako „karną” w rozumieniu Konwencji, uznając, że przepis prawa krajowego był skierowany do wszystkich podatników, sankcja miała na celu nie tyle zrekompensowanie szkody, co odstraszenie od powrotu do przestępstwa, kara została nałożona na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i była istotna (dotkliwa) finansowo, z zagrożeniem pozbawienia wolności w razie jej niezapłacenia<sup>19</sup>. Z tych samych powodów za sprawę „karną” w rozumieniu Konwencji uznano sprawę odpowiedzialności spadkobierców za długi podatkowe spadkodawcy<sup>20</sup>, a także grzywnę wymierzoną w procedurze karno-administracyjnej<sup>21</sup>.

W orzecznictwie ETPC podkreśla się, że karny na gruncie art. 6 EKPC charakter sprawy przesądza o powinności respektowania w prawie krajowym przewidzianych w tym przepisie standardów jej rozpatrzenia. Dotyczy to przede wszystkim warunków dopuszczalności stosowania tak rozumianych sankcji przez organy administracji oraz zakresu ochrony sądowej, która powinna być udzielona w takich sprawach. W pierwszej kwestii ETPC od początku akceptował możliwość stosowania sankcji za przekroczenia norm porządku administracyjnego przez organy administracyjne. Jak podkreślał, standard z art. 6 EKPC nie wyklucza dopuszczalności nałożenia kary przez organ administracyjny i w postępowaniu o administracyjnym charakterze. Niezbędne jest jednak, aby decyzja taka podlegała następnie kontroli organu sądowego o pełnej kompetencji orzeczniczej<sup>22</sup>.

Za naruszające art. 6 ust. 1 EKPC uznano w związku z tym sprawowanie kontroli sądowej w sprawach karno-administracyjnych

7 Dz.U. Nr 36, poz. 341.

8 Dz.U. Nr 36, poz. 342.

9 Który zresztą nigdy nie uznał swej właściwości w tych sprawach – D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 79.

10 M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1929, s. 215–216 – podają za: D. Dąbek, *Sąd „właściwy” do orzekania o sankcjach administracyjnych – poglądy Profesora Mariana Zimmermanna a współczesne polskie sądy administracyjne* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 182.

11 Zob. art. 175 ust. 1 i art. 237 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

12 Zob. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, *passim*.

13 Np. wyroki TK: z 29.04.1998 r., K 17/97, OTK 1998/3, poz. 30; z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002/4, poz. 50; z 15.01.2007 r., P 19/06, OTK-A 2007/1, poz. 2.

14 Np. wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014/7, poz. 68.

15 Zob. <https://rm.coe.int/native/09000016804fc94c> (dostęp: 22.09.2022 r.); T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

16 M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 34 i n.

17 Wyrok ETPC z 8.06.1976 r., sprawy połączone 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel i inni przeciwko Holandii, HUDOC.

18 Wyrok ETPC z 21.02.1984 r., 8544/79, Oztürk przeciwko Niemcom, HUDOC.

19 Wyrok ETPC z 24.02.1994 r., 12547/86, Bendenoun przeciwko Francji, HUDOC.

20 Wyrok ETPC z 29.08.1997 r., A. P., M. P. i T.P. przeciwko Szwajcarii, podają za: T. Jasudowicz, *Orzecznictwo strasburskie*, t. 1, Toruń 1998, s. 448.

21 Wyrok ETPC z 23.10.1995 r., 15963/90, Gradinger przeciwko Austrii, HUDOC.

22 Wyrok ETPC z 27.09.2011 r., 43509/08, A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom, HUDOC; szerzej D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016, s. 62–63.

przez austriacki sąd administracyjny, który związany był ustaleniami faktycznymi organu orzekającego w sprawie karnej, a więc dokonywana przezeń ocena ograniczała się wyłącznie do kwestii prawnych. W sprawie Gradinger przeciwko Austrii Trybunał stwierdził, że kompetencje sądu administracyjnego trzeba oceniać w świetle faktu, że sąd ten orzekał w postępowaniu o charakterze karnym w rozumieniu Konwencji. Oceniając zgodność jego kompetencji z art. 6 ust. 1 EKPC, Trybunał wziął pod uwagę zarzuty podniesione przed tym sądem przez skarżącego i cechy właściwe dla „organu sądowego, który posiada pełną jurysdykcję”. Wśród tych ostatnich za najważniejsze uznał „uprawnienie do unieważnienia pod każdym względem – tak co do kwestii prawnych, jak i faktycznych – decyzji organu niższego”. Wobec tego, że austriacki sąd kompetencji takiej nie posiadał, nie można go było uznać za „sąd” na gruncie Konwencji<sup>23</sup>. Odmienne rozstrzygnięcie zapadło natomiast w sprawie Fischer przeciwko Austrii<sup>24</sup>, która dotyczyła kontroli przez sąd administracyjny decyzji związanej wydanej w klasycznym postępowaniu administracyjnym. Podobnie jak w sprawie Zumtobel przeciwko Austrii<sup>25</sup>, dotyczącej decyzji należącej do kompetencji dyskrecjonalnej władz administracyjnych, poddanej kontroli przez sąd administracyjny wprawdzie tylko w kwestiach niezależnych wyłącznie w sferze uznania organu, ale z odniesieniem się do wszystkich wniosków skarżącego, również w sprawie Fischer przeciwko Austrii Trybunał nie stwierdził ograniczeń sądowej kontroli co do kwestii faktycznych i prawnych. Jak podkreślił, mimo że sąd administracyjny miał kompetencję wyłącznie kasacyjną, a jego rozstrzygnięcie sprowadzało się do kontroli decyzji bez czynienia ustaleń faktycznych, to sąd ten „rozważał wszystkie twierdzenia powoda co do ich meritum, punkt po punkcie, nie uchylając się od jurysdykcji w zakresie odpowiedzi na nie bądź stwierdzania faktów”. W związku z tym wymagania ustanowione przez art. 6 ust. 1 EKPC uznano za spełnione.

Do ustaleń tych nawiązano m.in. w sprawie Potocka i inni przeciwko Polsce<sup>26</sup>, w której poddano ocenie charakter kompetencji orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że mimo iż „zakres jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego przewidziany przez kodeks postępowania administracyjnego w wersji mającej zastosowanie we właściwym czasie ograniczony był na gruncie artykułu 196 § 1 [k.p.a.] do oceny zgodności z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych”, to „badanie to jednakże nie było ograniczone do oceny tego, czy zaskarżona decyzja zgodna była z prawem materialnym. Naczelny Sąd Administracyjny upoważniony był również do uchylenia decyzji w całości lub w części, jeżeli ustalił, że wymagania sprawiedliwości procesowej nie zostały zachowane w postępowaniu, które doprowadziło do jej przyjęcia”. Uznając, że NSA „z badał wszystkie wnioski skarżącego co do ich meritum, punkt po punkcie bez ograniczania swojej jurysdykcji w odpowiedzi na nie albo w potwierdzaniu pewnych faktów”, Trybunał stwierdził, że zakres kontroli sprawowanej przez NSA jest wystarczający z punktu widzenia wymagań stawianych przez art. 6 ust. 1 EKPC.

23 Wyrok ETPC z 23.10.1995 r., 15963/90, Gradinger i przeciwko Austrii.

24 Wyrok ETPC z 26.04.1995 r., 16922/90, Fischer przeciwko Austrii, HUDOC.

25 Wyrok ETPC z 21.09.1993 r., 12235/08, Zumtobel przeciwko Austrii, HUDOC.

26 Wyrok ETPC z 4.10.2001 r., 33776/96, Potocka i inni przeciwko Polsce, HUDOC.

### 3. Orzecznictwo ETPC a regulacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego

Wypracowane przez ETPC zasady kwalifikacji sankcji jako spraw „karnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC i standardy ich rozpatrzenia nie pozostały bez wpływu na wybór przez polskiego ustawodawcę metody regulacji sankcji administracyjnych i ukształtowania jej zakresu przedmiotowego. Do orzecznictwa ETPC w tym zakresie odwołano się wyraźnie w uzasadnieniu projektu ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup>, deklarując w nim wolę zapewnienia jednolitych standardów traktowania jednostek oraz zagwarantowania wymierzania kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia<sup>28</sup>. Nie wyjaśniono tam wprawdzie powodów włączenia przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do Kodeksu postępowania administracyjnego, nie powinno jednak budzić wątpliwości, że wnioski płynące z orzecznictwa ETPC sprzyjały takiemu rozwiązaniu. O jego przyjęciu przesądził, jak można zakładać, wzgląd na charakter kompetencji orzeczniczej polskich sądów administracyjnych, uznawany w orzecznictwie strasburskim za „wystarczający” z punktu widzenia przewidzianych w art. 6 ust. 1 EKPC standardów sądowej kontroli aktów administracyjnych nakładających kary pieniężne<sup>29</sup>. Umożliwiało to<sup>30</sup> – i uzasadniało – ograniczenie nowej regulacji do administracyjnych kar pieniężnych i ulokowanie jej w ramach klasycznego postępowania administracyjnego. Znacznie więcej wyzwał rodziłoby postulowane w nauce wprowadzenie całościowej regulacji sankcji administracyjnych – zarówno pieniężnej, jak i niepieniężnej natury – czy to w ramach osobnej ustawy<sup>31</sup>, czy też w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>32</sup>.

27 Dz.U. poz. 935.

28 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 74.

29 Pogląd o wystarczającym poziomie ochrony udzielanej przez polskie sądy administracyjne w tych sprawach jest akceptowany również w nauce – tak W. Sawczyn, *Sąd administracyjny jako gwarant ochrony praw strony postępowania w przedmiocie wymierzania sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 655; D. Dąbek, *Sąd...*, s. 192 i n.

30 Odmienne niż w Austrii, gdzie ograniczona kompetencja orzecznicza sądów administracyjnych była „niewystarczająca” z uwagi na kwalifikację kar wymierzanych przez austriackie organy administracyjne w postępowaniu karno-administracyjnym (*Verwaltungsstrafgesetz 1991*, BGBl. Nr 52/1991 ze zm.), w tym pozbawienia wolności, jako *stricte* „karnych” w rozumieniu art. 6 EKPC, w związku z czym od orzeczeń w tych sprawach musiało przysługiwać prawo do sądu o pełnej jurysdykcji – zob. L.L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 6–7. Była to jedna z przyczyn reformy austriackiego sądownictwa administracyjnego – A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013/4, s. 31 i n.

31 Zob. wypracowany w latach 2006–2008 przez Zespół ekspercki przy RPO ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego projekt ustawy, z ujętym w jego ramach katalogiem przepisów dotyczących wymierzania sankcji administracyjnych – D.R. Kijowski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO. Materiały” 2008/60, s. 62.

32 Zob. projekt włączenia do Kodeksu postępowania administracyjnego działu VIIIb zatytułowanego „Przepisy w sprawach kar administracyjnych” – M. Niezgodka-Medek, M. Szubiakowski, *Przepisy dotyczące kar administracyjnych (art. 260g–260n)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 237 i n.

O powodach włączenia zunifikowanych zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych do Kodeksu postępowania administracyjnego przesądziły więc względy pragmatyczne wynikające z rodzimych tradycji i uwarunkowań prawnych, wyznaczonych głównie przez kompetencję orzeczniczą sądów administracyjnych, oraz potrzeby praktyki funkcjonującej w warunkach coraz to bardziej rozproszonej regulacji prawnej. Usankcjonowano w ten sposób zachodzące dotąd powszechnie, acz dość spontanicznie zjawisko określane mianem „administratywizacji karania”<sup>33</sup>. Niezależnie od formułowanych czasem negatywnych ocen tego stanu rzeczy można i należy traktować go jako stały już element naszej rzeczywistości prawnej, będący wynikiem naturalnej akceptacji nieuchronnego, jak pokazała praktyka, procesu ewolucji rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Zakres zastosowania przepisów działu IVa k.p.a. wyznacza treść art. 189a § 1 k.p.a., zgodnie z którym przepisy tego działu stosuje się w sprawach „nakładania lub wymierzania” administracyjnej kary pieniężnej. Jego przepisów nie stosuje się natomiast, jak wynika z art. 189a § 3 k.p.a., do kar nakładanych przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, co wynika z dualnej w naszym porządku prawnym kompetencji karnej organów administracji, realizowanej (w zależności od woli prawodawcy) w reżimie administracyjnym bądź wykroczeniowym. Wyłączenie stosowania dotyczy również kar pieniężnych wymierzanych w postępowaniach dyscyplinarnych i z tytułu odpowiedzialności porządkowej jako niemieszczących się w pojęciu sankcji o „karnym” charakterze. W orzecznictwie ETPC pierwsze z nich uważa się bowiem za adresowane do wąsko określonego kręgu podmiotów, które dobrowolnie przyjmują na siebie obowiązki zawodowe lub korporacyjne<sup>34</sup>, te drugie zaś (np. nałożenie kary porządkowej za obrazę sądu) – za pozbawione represyjno-prewencyjnego charakteru<sup>35</sup>.

Nawiązanie do orzecznictwa ETPC widoczne jest także w zamieszczonej w art. 189b k.p.a. definicji administracyjnej kary pieniężnej, przez którą należy rozumieć 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 ciężącego na osobie fizycznej, prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Do konstytutywnych cech administracyjnej kary pieniężnej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego należy w związku z tym jej represyjno-prewencyjny charakter, wyłączność ustawowej podstawy oraz decyzyjna forma nałożenia. Cechy te pozostają zbieżne z kryteriami kwalifikacji sprawy jako „karnej”, sformułowanymi w sprawie Bendenoun przeciwko Francji, w której Trybunał stwierdził, że o karnoprawnym charakterze sankcji przesądza m.in. wymierzenie jej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w celu odstraszenia od podobnych działań w przyszłości, a nie tylko w celu restytucji.

*Stricte* karny charakter ma także wyrażona w art. 7 EKPC zasada *nullum crimen sine lege* (*nulla poena sine lege*), włączona do regulacji kodeksowej za sprawą użytego w art. 189b k.p.a.

sformułowania: „określoną w ustawie” sankcję. W orzecznictwie ETPC podkreśla się, że zgodnie z tą zasadą czyny zagrożone karą i odpowiadające im kary muszą być wyraźnie określone przez prawo. Wymóg ten zostaje spełniony wówczas, gdy jednostka jest w stanie stwierdzić na podstawie brzmienia przepisu oraz gdy zachodzi taka potrzeba, przy pomocy sądowej jego interpretacji, jakie działania lub zaniechania sprawią, że poniesie odpowiedzialność karną<sup>36</sup>. Do art. 7 ust. 1 zd. 2 EKPC nawiązuje z kolei przepis art. 189c k.p.a., stanowiąc, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Przepis ten stanowi odzwierciedlenie uznawanej za standard w sferze postępowań represyjnych zasady *lex mitior agit*, której włączenie w ramy kodeksowe uznaje się za istotne zwiększenie gwarancji praw podmiotów administrowanych<sup>37</sup>.

Podobnie należy ocenić decyzyjną formę nałożenia kary, która oznacza, że w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie jednostce będą przysługiwały wszelkie wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego gwarancje procesowe, w tym uznawane przez rekomendację nr R (91) 1 za standard w postępowaniach zmierzających do nałożenia sankcji administracyjnej prawa do: uzyskania informacji o zarzutach i charakterze dowodów obciążających (art. 9 i art. 61 § 1 i 4 k.p.a.), odpowiedniego czasu na przygotowanie obrony (art. 73, art. 79 § 1 k.p.a.), wysłuchania (art. 10 k.p.a.), poznania motywów aktu nakładającego sankcję (art. 107 § 1 pkt 6 oraz § 3 k.p.a.).

Wypracowane w orzecznictwie ETPC standardy prawne dotyczące odpowiedzialności represyjnej znalazły też odzwierciedlenie w przepisie art. 189d k.p.a. regulującym dyrektywy wymiaru kary. Należą do nich: 1) waga i okoliczności naruszenia prawa; 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenie zakazu tego samego rodzaju; 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo lub wykroczenie, w tym skarbowe; 4) stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa; 5) działania podjęte dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste. Regulację tę uzupełnia wyłączenie możliwości ukarania, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.) oraz powinność odstąpienia od nałożenia kary w razie znikomej wagi naruszenia lub uprzedniego ukarania za to samo zachowanie w stopniu uzasadniającym osiągnięcie celów kary, a także w innych przypadkach, o ile pozwoli to na spełnienie celów kary (art. 189f k.p.a.).

Jak z tego wynika, dyrektywy te łączą w sobie cechy charakterystyczne dla odpowiedzialności administracyjnej (obiektywnej) z elementami odpowiedzialności karnej (na zasadzie winy). Mimo że ustawodawca nie wprowadził do Kodeksu postępowania administracyjnego odpowiednika karnoprawnej zasady *nulla poena sine culpa*, to jednak uwzględnił w jego ramach wyrażony

33 E. Śliwiński, *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2021/97, s. 200.

34 Np. wyrok ETPC z 10.02.1983 r., 7299/75, Albert i Le Comte przeciwko Belgii, HUDOC.

35 Np. wyrok ETPC z 23.03.1994 r., 14220/88, Ravensborg przeciwko Szwecji, HUDOC.

36 Wyroki ETPC: z 17.05.2010 r., 36376/04, Kononov przeciwko Łotwie, HUDOC; z 10.11.2004 r., 67335/01, Achour przeciwko Francji, HUDOC.

37 R. Hauser, A. Skoczylas, *Kwestia stosowania ustawy względniejszej dla sprawy deliktu administracyjnego na gruncie umormowań kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 91.

w orzecznictwie ETPC pogląd, że prawo musi respektować wyłączenie odpowiedzialności w sytuacjach, gdy do zdarzenia stanowiącego podstawę ukarania doszło na skutek okoliczności, za które strona nie ponosi odpowiedzialności i na które nie mogła mieć wpływu<sup>38</sup>. Z treści powołanych przepisów wynika, że ustawodawca nie odrzuca kategorii winy jako elementu odpowiedzialności, tyle tylko że stwarza podstawy jej uwzględnienia na zasadach właściwych dla prawa administracyjnego. W odróżnieniu od prawa karnego, gdzie brak winy wyłącza odpowiedzialność karną, w prawie administracyjnym jej brak odpowiedzialności nie wyklucza, ma jednak wpływ na wymiar kary. Uwzględnienie tego elementu w ramach przesłanek wymiaru kary nie zmienia więc charakteru odpowiedzialności przewidzianej w dziale IVa k.p.a. Odpowiedzialność ta nadal ma charakter obiektywny, co czyni nieaktualną przy ustalaniu jej podstaw zasadę domniemania niewinności (art. 6 ust. 2 EKPC).

#### 4. Podsumowanie

Unifikacja zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych stanowiła długo oczekiwaną odpowiedź ustawodawcy na formułowane w nauce postulaty wypracowania jednolitej regulacji dotyczącej sankcji administracyjnych. Rozwiązanie polegające na włączeniu ich do Kodeksu postępowania administracyjnego z ograniczeniem do jednego tylko typu sankcji nie spełnia wprawdzie wszystkich w tym względzie oczekiwań, nie można jednak odmówić mu znaczenia na drodze do ujednolicenia zasad odpowiedzialności administracyjno-prawnej. Widoczne w nim inspiracje orzecznictwem ETPC i wynikające stąd przejęcie przez Kodeks postępowania administracyjnego konstrukcji typowych dotąd dla prawa karnego dowodzą, że proces administratywizacji karania jest już raczej nieodwracalny. Tendencję tę należy ocenić pozytywnie jako mającą dostateczne umocowanie w rodzimych warunkach i tradycji.

#### Bibliografia / References

- Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Dąbek D., *Sąd „właściwy” do orzekania o sankcjach administracyjnych – poglądy Profesora Mariana Zimmermanna a współczesne polskie sądy administracyjne* [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Garlicki L., *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/4.
- Hauser R., Skoczylas A., *Kwestia stosowania ustawy względniejszej dla sprawy deliktu administracyjnego na gruncie unormowań kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Hohenecker L.L., *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015.

- Jaskiernia J., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ustawodawstwo w państwach członkowskich Rady Europy ze szczególnym uwzględnieniem Polski* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Jasudowicz T., *Orzecznictwo strasburskie*, t. 1, Toruń 1998.
- Kijowski D.R. (red.), *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO. Materiały” 2008/60.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013/4.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Nieżódka-Medek M., Szubiakowski M., *Przepisy dotyczące kar administracyjnych (art. 260g–260n)* [w:] *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Sawczyn W., *Sąd administracyjny jako gwarant ochrony praw strony postępowania w przedmiocie wymierzania sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Szumiło-Kulczycka D., Czarnecki P., Balcer P., Leszczyńska A., *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016.
- Śliwiński E., *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2021/97.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Zimmermann M., *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1929.

#### Abstract

dr hab. Agnieszka Krawczyk,  
professor of the University of Lodz

The author is head of the Department of Administrative Procedure and Judicial Review of Administration, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, Poland, and a judge of the Provincial Administrative Court in Lodz, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>).

#### Case Law of the European Court of Human Rights in the Context of Unification of the Rules of Imposing Administrative Fines in the Code of Administrative Procedure

**Keywords:** administrative sanctions, administrative fines, the concept of ‘criminal case’ in the European Convention on Human Rights, unification of the rules of imposing administrative fines

The article concerns the impact of the standards of applying administrative sanctions developed in the case law of the European Court of Human Rights on the shape of the rules of imposing administrative fines, unified in Section IVa of the [Polish] Code of Administrative Procedure. The study presents the criteria for qualifying a case as ‘criminal’ under Article 6 of the European Convention on Human Rights and the standards of examination of such a case, juxtaposing the resulting conclusions to solutions found in the Code. Taking into account the visible inspirations from Strasbourg case law in these provisions, in particular the inclusion in the Code of constructions typical for criminal law, a conclusion is drawn about the development trends of the analysed phenomenon.

38 Wyrok ETPC z 7.10.1988 r., 10519/83, Salabiaku przeciwko Francji, HUDOC.