



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

RPO-722886-V/2013/PM

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 28.7.2013.

**Pan**  
**Michał Boni**

**Minister Administracji i Cyfryzacji**

*Szanowny Panie Ministrze,*

I. Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy związane z coraz powszechniejszym stosowaniem przez organy administracji publicznej instytucji administracyjnych kar pieniężnych. Pokreślenia wymaga okoliczność, że problematyka ta stale jest obecna w skargach, które otrzymuję od obywateli oraz przedsiębiorców. Za wielce niepokojącą uznać należy tendencję systematycznego - z roku na rok - wzrostu liczby skarg dotyczących tego instrumentu karno - administracyjnego. Równocześnie zasygnalizowania wymaga fakt, że w wyniku analiz dokonanych w Biurze RPO 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 ukaraniu.

W przeciwieństwie bowiem do prawa karnego nie ma w prawie administracyjnym regulacji ogólnej, normującej takie zagadnienia, jak: pojęcie sankcji administracyjnej, zasady odpowiedzialności za delikt administracyjny, ustanie karalności deliktu z uwagi na upływ czasu, wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej za działanie wyczerpujące znamiona deliktu administracyjnego, sposób formułowania sankcji administracyjnej. Niewątpliwie regulacja odpowiedzialności za delikty administracyjne czyniłaby proces nakładania sankcji administracyjnych prostszym i bardziej przejrzystym. Ustanowienie normatywnych

archetypów odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do określonych kategorii deliktów administracyjnych precyzowałyby jednoznacznie sferę działań prawnie dopuszczalnych, niepenalizowanych przez administrację publiczną, a z drugiej strony dawałoby czytelne kryteria nakładania sankcji administracyjnych przez organy administracji publicznej.

Brak legalnej (ustawowej) definicji sankcji administracyjnej oraz jednolitych zasad dotyczących administracyjnych kar pieniężnych spowodował, że w polskim systemie prawa administracyjnego stosowana jest niejednolita terminologia. Przykłady określeń używanych przez ustawodawcę to: opłata podwyższona, kara pieniężna, administracyjna kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa, dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Z uwagi na niejednokrotnie znaczną wysokość administracyjnych kar pieniężnych w zasadzie trudno jest wskazać granice pomiędzy sankcją administracyjną (karą pieniężną) a karą kryminalną wyrażoną w pieniądzu (karą grzywny).

Rozwiązania przyjęte w ustawodawstwie polskim w większości przyjmują zasadę odpowiedzialności osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale wyodrębnionych organizacyjnie. Odpowiedzialność zagrożona karami pieniężnymi może być tzw. „odpowiedzialnością obiektywną” bądź „na zasadzie winy”. Podmiotem odpowiedzialnym prawnie może być nie tylko sprawca deliktu administracyjnego, ale również inny podmiot prawa, połączony określonym stosunkiem prawnym ze sprawcą.

Odpowiedzialność za delikt zagrożony karą pieniężną może ulec przedawnieniu, podobnie ulec przedawnieniu może wymierzona sankcja. Zagrożenie karą pieniężną może być określane przez ustawę w sposób sztywny poprzez określenie konkretnej stawki za określony rodzaj naruszenia bądź - przy zastosowaniu względnej określoności sankcji - poprzez sprecyzowanie górnego i dolnego progu zagrożenia, bądź uzależnienie wielkości sankcji od dochodu osiąganego przez odpowiedzialnego administracyjnie w określonym przedziale czasu. Często wpływy z orzekanych kar stanowią dochód Skarbu Państwa.

Brak jednolitych przesłanek wymiaru sankcji administracyjnej sprawia trudności nie tylko organom administracji publicznej, ale również sądom. Analiza orzecznictwa sądowego w tym zakresie wskazuje, że w przypadku braku ustawowych przesłanek wymiaru kary sądy administracyjne nie dysponują wystarczająco precyzyjnymi narzędziami, aby dokonać prawidłowej oceny wysokości wymierzonej kary pieniężnej. Konieczne staje się wówczas odwołanie do zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego oraz celu ustawy, w której normę zawierającą sankcję ustanowiono.

II. Zasygnalizowane problemy i wątpliwości trzeba postrzegać na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 roku oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kształtującego się na podstawie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

III. We wstępie do przedmiotowej 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”. Komitet Ministrów zawarł w rekomendacji następujące zasady:

1. Oznaczoność sankcji oraz przesłanek jej wymierzania;

2. Nakładania sankcji za czyn, który w trakcie popełnienia stanowił postępowanie sprzeczne z normami obowiązującymi (przeniesienie na grunt prawa administracyjnego zasady *nulla poena sine lege*);

3. Nikt nie może być dwukrotnie karany 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 w zakresie kar administracyjnych muszą być podejmowane w rozsądnym czasie;

5. Każda sprawa w przedmiocie nałożenia sankcji musi być zakończona rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie, co stanowi dla jednostki gwarancję na osądzenie sprawy i ustalenie, czy sposób jej zachowania podlega karze;

6. Do sankcji administracyjnych należy stosować normy urzeczywistniające następujące postulaty (wynikające z rezolucji Komitetu Ministrów nr (77) 31):

I. Każda osoba stająca w obliczu sankcji administracyjnej powinna być poinformowana o zarzutach przeciwko niej;

II. Osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy udzielić wystarczającego czasu do przygotowania jej sprawy, biorąc pod uwagę złożoność przedmiotu, jak również surowość sankcji, jakie mogą być na nią nałożone;

III. Osoba, w stosunku do której toczy się postępowanie, bądź jej przedstawiciel, powinna być poinformowana o charakterze świadczących przeciwko niej dowodów;

IV. Osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, należy zapewnić możliwość wysłuchania, zanim jakkolwiek decyzja zostanie podjęta;

V. Akt nakładający sankcje winien wskazywać motywy, na których się opiera.

VI. 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 do jej wielkości, to należy stosować wszelkie gwarancje wymienione w punkcie szóstym;

7. Ciężar dowodu spoczywa na organie administracji wymierzającym karę;

8. Akt nakładający sankcję administracyjną winien podlegać kontroli sądowej.

<sup>1</sup> Opublikowana w wersji polskojęzycznej w: T. Jasudowicz. *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129 - 132; za: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Oficyna a Wolters Kluwe business. Warszawa 2008.

W związku z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 roku w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na konieczność dokonania zmian w prawie administracyjnym w celu stworzenia jednolitej konstrukcji sankcji administracyjnych". Pogląd ten w pełni podzielam.

IV. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 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 lub Konwencja]. 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 poważnej 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 Konwencji, 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 - stron (Sprawa GARYFALLOU AEBE v. GREECE (Application No. 18996/91). por. także sprawę MENESHEVA v. RUSSIA (Application No. 59621/00).

Wskazane kryteria są alternatywne a nie kumulatywne: aby artykuł 6 miał zastosowanie na mocy pojęcia "oskarżenia w sprawie karnej", wystarczy, że czyn karalny, o którym mowa, ze swej natury był "karny" z punktu widzenia Konwencji lub

<sup>2</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa administracyjnego*.. Warszawa 2000, s. 132.

by dana osoba podlegała sankcji, która przez swój charakter i wysokość, w ogólności należała do sfery „karnej” (...). Nie wyklucza się przyjęcia podejścia kumulatywnego w przypadku, gdy odrębna analiza każdego kryterium nie pozwalają dotrzeć do jasnego wniosku co do istnienia „opłaty karnej” (...)<sup>3</sup>.

V. Pragnę równocześnie zwrócić uwagę Pana Ministra na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2012 roku (sygn. akt II OSK 2377/12). We wskazanym orzeczeniu NSA podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym, opłata za brak sieci recyklingowej nosi znamiona sankcji administracyjnej. Sankcje te mają zazwyczaj charakter represyjny, ale często spełniają także rolę bodźców ekonomicznych. Potwierdza to rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz. U. Nr 161, poz. 1682), które zalicza do nich m.in. opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9). Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę m.in. na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Sądu Najwyższego dotyczące kar administracyjnych. Trybunał w Strasburgu opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawy karnej” i dąży do szerokiego stosowania gwarancji procesowych zawartych w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela. W konsekwencji sprawy rozpatrywane na tle art. 6 EKPC Trybunał traktuje jako sprawy karne, niezależnie od tego jak są kwalifikowane w prawie krajowym. Z utrwalonego orzecznictwa tego Trybunału wynika nadto, że nakładane na przedsiębiorców dolegliwe kary pieniężne mają charakter sankcji karnych w świetle przepisów EKPC (decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 367/06/97 Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ud p. Grecji, Lex nr 520369).

Równocześnie NSA zasygnalizował, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC, wyrażonych w oparciu o powołany art. 6 *Konwencji*, w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej taką karę powinna odpowiadać wymogom

<sup>3</sup> Tamże.

zbliżonym do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej (wyrok SN z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/2010, OSNP 2011/21-22/288; uchwały SN: z 10 kwietnia 1992 r., I PIP 9/92, OSNCP 1992/12/210, z 9 stycznia 2008 r. III SPZP 1/07, OSNP 2008/13-14/205). Uznanie „sankcyjnego” charakteru opłaty za brak sieci sprawia, że zobowiązanie do ich uiszczenia powinno spełniać, nawiązując do zasad procedur karno-sądowych, standardy określone w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. Nr R(91)1.

VI. W świetle całokształtu przywołanych argumentów za niezbędne należy uznać podjęcie działań zmierzających do znowelizowania *Kodeksu postępowania administracyjnego* i wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Wśród regulacji, które w mojej ocenie powinny zostać wprowadzone do porządku prawnego i znajdować zastosowanie do wszelkich kar administracyjnych wskazać należy na: legalną (ustawową definicję) 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 (na przykład: 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 stały (powtarzalny)); 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 pieniężnej.

Moim zdaniem, 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. Ponadto, co w mojej ocenie zasługuje na szczególne podkreślenie, spowoduje istotne wzmocnienie pozycji osób ukaranych na etapie postępowania sądowego, w szczególności sądowo - administracyjnego.

**VII.** Mając zatem powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o podjęcie postulowanych przeze mnie działań legislacyjnych.

*Łęczy wyrosy srowdu*

*Jana Jjpcw*