

Warszawa, dn. 25 maja 2016 r.

Stanowisko nr 16/2016

Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych
oraz Rzecznika Praw Obywatelskich

dot. zmian kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia
regulacji sankcji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z
odpowiedzialnością karną

Porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznik
Praw Obywatelskich wskazują na konieczność podjęcia prac ustawodawczych
dotyczących nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie
wprowadzenia dyrektyw nakładania sankcji administracyjnych oraz zasad
rozstrzygnięcia zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością
administracyjną.

Zdaniem autorów Stanowiska należy zwrócić uwagę na wzrost – w latach 2000 –
2015 – ustaw wprowadzających sankcje administracyjne, w szczególności pieniężne,
które nierzadko swoją wysokością przewyższają grzywny wymierzane za popełnienie
– podobnego do deliktu administracyjnego – wykroczenia albo przestępstwa,
wypieranie, czy też zastępowanie odpowiedzialności karnej przez odpowiedzialność
administracyjną oraz dublowanie się w tych ustawach środków represji karnej ze
środkami represji administracyjnej. Wzrost przepisów przewidujących wysokie
administracyjne sankcje pieniężne powoduje, że w sferze oddziaływania tych sankcji
znajduje się coraz większa liczba podmiotów, w tym osób fizycznych; począwszy od
osób, które dokonały bez zezwolenia wycinki drzew na swoim gruncie, przez osoby,
które naruszyły przepisy ruchu drogowego, a skończywszy na osobach, które
prowadzą działalności gospodarczą np. w zakresie produkcji żywności czy
działalności transportowej. W konsekwencji zwiększa się liczba osób, które dotknięte
wysokim wymiarem tej sankcji wnoszą skargi zarówno do sądów administracyjnych,
jak i Rzecznika Praw Obywatelskich. Podnoszą one, iż przy nakładaniu sankcji
finansowych organ administracji publicznej nie uwzględnia szeregu czynników jak np.
szkodliwości naruszenia prawa, stopnia zawinienia sprawcy czynu, jego sytuacji
finansowej, czy braku możliwości wykonania kary. W wielu skargach podnoszona

jest okoliczność, że w toku postępowania administracyjnego nie był zabezpieczony właściwy poziom ochrony praw podmiotu podlegającego ukaraniu. Skarżący wskazują również, że za jeden czyn ponosili odpowiedzialność karną i daleko surowszą odpowiedzialność administracyjną, a nakładane administracyjne kary pieniężne miały przede wszystkim charakter fiskalny i penalny, a nie charakter restytucyjno-prewencyjny. Występowanie dwóch albo więcej rodzajów odpowiedzialności prawnej stosowanych równolegle i obejmujących ten sam czyn, budzi wątpliwości w świetle zasady demokratycznego państwa prawa.

W obecnie obowiązującym kodeksie postępowania administracyjnego oraz wielu innych ustawach zawierających przepisy dotyczące odpowiedzialności administracyjnej, w tym nakładania sankcji administracyjnych za naruszenie norm materialnego prawa administracyjnego, brak jest regulacji dotyczących dyrektyw nakładania sankcji administracyjnych, w szczególności administracyjnych sankcji pieniężnych, a także regulacji dotyczących rozstrzygnięcia zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej za ten sam czyn.

Brak jednolitych przesłanek i zasad wymiaru sankcji administracyjnej sprawia trudności nie tylko organom administracji publicznej, ale również sądom. Analiza orzecznictwa sądowego w tym zakresie wskazuje, że w aktualnie obowiązującym kontekście normatywnym sądy administracyjne nie dysponują wystarczająco precyzyjnymi narzędziami, aby dokonać prawidłowej oceny wysokości wymierzonej kary pieniężnej.

Mając na uwadze powyższe autorzy Stanowiska postulują podjęcie działań mających na celu przygotowanie nowej regulacji obejmującej zapewnienie – w toku postępowania administracyjnego – poszanowania praw i interesu jednostki, w szczególności prawa do obrony, o których mowa w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 r. Nr 61 poz. 284, z późn. zm.), oraz podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do określania zasad nakładania rozmaitych sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych i poddania ich odpowiednim rygorom prawnym. Zasadnym wydaje się wprowadzenie nowych regulacji do kodeksu postępowania administracyjnego, który zostałby uzupełniony o nowe instytucje, w szczególności

takie jak odstąpienie od wymierzenia kar pieniężnych, przedawnienie nałożenia i ściągania kary, a także przepisów dotyczących zamkniętego katalogu dyrektyw wymiaru kar, na który składałyby się okoliczności naruszenia normy administracyjnego prawa materialnego, czas trwania naruszenia, stopień naruszenia, stopień przyczynienia się podmiotu podlegającego ukaraniu do powstania naruszenia, możliwości finansowe podmiotu podlegającego ukaraniu i wysokość korzyści uzyskanych w następstwie naruszenia.


Niezbędne jest również wypracowanie rozwiązań dotyczących zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej w przypadku, gdy jeden czyn wyczerpuje znamiona co najmniej dwóch przepisów, jednego rodzącego odpowiedzialność karną za przestępstwo albo wykroczenie i drugiego rodzącego odpowiedzialność administracyjną. Sposobów na rozwiązanie tego problemu może być kilka. Jednym z nich jest przyjęcie mechanizmu zastosowanego w ustawie o transporcie drogowym, zgodnie z którym jeżeli czyn będący podstawą ukarania w postępowaniu administracyjnym wyczerpuje również znamiona wykroczenia, to stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Innym z kolei jest wprowadzenie zasad podobnych do tych rozstrzygających zbieg przepisów materialnego prawa karnego w zakresie odpowiedzialności za przestępstwa albo wykroczenia.

Potrzeba usunięcia opisanych wyżej luk w obowiązującym ustawodawstwie jest tym pilniejsza, że zasygnalizowane tendencje dublowania się odpowiedzialności tego rodzaju będą się nasilać z uwagi na charakterystyczny dla odpowiedzialności administracyjnej automatyzm, szybkość w jej stosowaniu, a także ograniczone kompetencje kontrolne sądów administracyjnych. Nie bez znaczenia dla rosnącej popularności sankcji administracyjnych jest też obiektywny charakter tej odpowiedzialności wyrażający się w oderwaniu jej od pojęcia winy sprawcy czynu.

Dla osiągnięcia powyższych celów wydaje się niezbędne przygotowanie nie tylko wspomnianej wyżej nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, ale także przegląd wielu ustaw rodzących odpowiedzialność zarówno administracyjną, jak i karną. Realizacji wymienionych celów powinno nastąpić we współpracy z szeroko rozumianym środowiskiem praktyków, jak również z akademikami i środowiskami reprezentującymi przedsiębiorców.

Porozumienie oraz Rzecznik Praw Obywatelskich zauważają również, że konieczne jest przygotowanie przemyślanej i spójnej polityki stosowania sankcji administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu „standardów minimalnych” określonych w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z 13 lutego 1991 roku.

Przewodniczący Porozumienia



SSO dr hab. Krystian Markiewicz

Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Adam Bodnar

Sekretarz Porozumienia



dr Paweł Skuczyński