

Agnieszka Ziółkowska

## **Sądowoadministracyjna kontrola kar administracyjnych w Słowacji – przyczynek do dyskusji o potrzebie zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Court and administrative control of administrative penalties in Slovakia – a contribution to the discussion on the need to amend the Act – Law on Proceedings before Administrative Courts

The purpose of the study is to present the model of proceedings, in force since 2016 in Slovakia, regarding the administrative court procedure in administrative penalty cases, which can be taken over in whole or in part, or be one of the elements of a broader discourse on potential changes in Law on Proceedings before Administrative Courts, taking into account the specificity and essence of the Polish administrative judiciary. The study contains *de lege ferenda* postulates regarding changes in the judicial-administrative control of penalties in Poland. In the author's opinion, the normalization of the judicial-administrative procedure for the control of administrative fines could be the first step towards the unification of the judicial procedure in this area and the resignation from its current multiplicity, by granting exclusive jurisdiction in these cases to administrative courts.

**Keywords:** administrative court proceedings, administrative penalty, Slovakia

Celem opracowania jest zaprezentowanie obowiązującego od roku 2016 w Słowacji modelu postępowania w zakresie procedury sądowoadministracyjnej w sprawach kar administracyjnych. Model ten może zostać recypowany w całości lub części bądź stanowić jeden z elementów szerszego dyskursu dotyczącego potencjalnych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przy uwzględnieniu specyfiki i istoty polskiego sądownictwa administracyjnego. W opracowaniu zawarto postulaty *de lege ferenda* w zakresie zmian w sądowoadministracyjnej kontroli kar w Polsce. Zdaniem autorki unormowanie sądowoadministracyjnej procedury kontroli kar administracyjnych mogłoby stanowić pierwszy krok w stronę ujednoczenia procedury sądowej w tym zakresie, a przez przyznanie wyłącznej jurysdykcji w tych sprawach sądom administracyjnym doprowadzić do rezygnacji z jej aktualnej wielości.

**Słowa kluczowe:** postępowanie sądowoadministracyjne, kara administracyjna, Słowacja

Doktor hab., prof. UŚ ■

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji,  
Zespół Badawczy Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego  
KATOWICE, POLSKA ■

agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9933-2667>

## Wprowadzenie

Zarówno w Polsce, jak i w Słowacji<sup>1</sup> dostrzegany jest problem wielości regulacji prawa publicznego wprowadzającego często nowe sankcje i kary administracyjne przy jednoczesnym braku conceptualnego podejścia do tej materii. Zjawisko to jest potęgowane w obu krajach brakiem jednolitej procedury nakładania kar administracyjnych przez organy administracyjne. Ta sfera postępowania administracyjnego w żadnym z analizowanych reżimów prawnych nie została kompleksowo skodyfikowana. Wprowadzenie do polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) w roku 2017<sup>2</sup> przepisów ujętych w dziale IVa (Administracyjne kary pieniężne) nie może zostać uznane za wyczerpujące, a raczej powinno stanowić przyczynek do dalszych prac nad rozwiązaniami prawnymi odpowiadającymi współczesnym potrzebom. Wskazane przepisy stanowią próbę uregulowania wyłącznie problematyki nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, pozostawiając poza regulacją kodeksową problematykę administracyjnych kar niepieniężnych. Dodatkowo regulacji ujętej w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego nie można uznać za kompleksową jeszcze z innego powodu, mianowicie brakuje w niej uwzględnienia takich kwestii szczegółowych, jak np. okoliczności wyłączające karę (stan wyższej konieczności<sup>3</sup> czy zwyczaj<sup>4</sup>)<sup>5</sup>.

Sygnalizacji w tym miejscu wymaga też to, że materialny charakter norm zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego odnoszących się do administracyjnych kar pieniężnych<sup>6</sup> może przekładać się na problemy w postę-

<sup>1</sup> J. Baxa, O „malém” a „velkém” trestání v podmínkách právního státu [w:] *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*, red. P. Hulla, L. Tichý, Pezinok 2016, s. 11.

<sup>2</sup> Zob. ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935.

<sup>3</sup> Zob. G. Łaszczycza, „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 55–65; A. Wylężek, *Klauzula generalna – stan wyższej konieczności* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017, s. 285–298.

<sup>4</sup> Zob. o zwyczaju w prawie administracyjnym: A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *O znaczeniu zwyczaju w prawie administracyjnym wg koncepcji J.S. Langroda* [w:] *Teoria instytucji postępowania administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 465–475.

<sup>5</sup> L. Staniszevska, *Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 374.

<sup>6</sup> Przepisy art. 189a–189k k.p.a. mają w głównej mierze charakter materialnoprawny, z wyłączeniem art. 189f § 2 k.p.a.

powaniu sądownoadministracyjnym w zakresie podstaw skargi kasacyjnej w przypadku ich naruszenia.

Zjawisko rozrastania się warstwy normatywnej w obszarze kar administracyjnych, zarówno w Polsce, jak i w Słowacji, przy braku wyraźnej tendencji kodyfikacyjnych oznacza przesunięcie punktu ciężkości w sferze wypracowania zasad procedowania w sprawach administracyjnokarnych z ustawodawcy na judykaturę i w konsekwencji prowadzi do potrzeby ustalenia funkcji sądów jako dokonujących kontroli orzeczeń organów administracyjnych, na mocy których wymierzono sankcję lub karę administracyjną. Problem ten w polskim porządku prawnym jest bardziej złożony, gdyż wspomniana kontrola nie ma jednolitego charakteru – inaczej niż w Słowacji. Dlatego w aktualnym stanie prawnym również do jurysdykcji niektórych sądów powszechnych (np. sądów cywilnych, a dokładnie sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) czy sądów powszechnych o szczególnym statusie<sup>7</sup> (tj. Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) należy orzekanie w wyniku odwołania od rozstrzygnięć organów administracyjnych w sposób merytoryczny.

Pojawiające się w Polsce postulaty reformy prawa wykroczeń, której skutkiem ma być między innymi kontrawencjonalizacja lub konwersja niektórych wykroczeń do prawa administracyjnego, wybiórczo i lakonicznie odnoszą się do kwestii kontroli sądownoadministracyjnej kar administracyjnych<sup>8</sup>. Z tego powodu realne stają się obawy, że ustawodawca, uwzględniając jedynie postulaty przedstawicieli prawa karnego, doprowadzi do dwóch zagrożeń: po pierwsze, nastąpi całkowity paraliż sądownictwa administracyjnego, w rezultacie konwersji niektórych wykroczeń do prawa administracyjnego przy jednoczesnym przekazaniu ich kontroli do właściwości sądów administracyjnych, w których już teraz postępowanie trwa stosunkowo długo<sup>9</sup>, a po drugie, niedostosowana w pełni procedura sądownoadministracyjna do potrzeb kontroli nie tylko rozstrzygnięć, w których wymierzono karę administracyjną, ale także tych, które będą następstwem konwersji wykroczeń, nie zagwarantuje jednostce ochrony jej praw oraz standardów wynikających z prawa międzynarodowego.

<sup>7</sup> M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>8</sup> Na przykład D. Danecka, *Nowy model reakcji na drobniejsze czyny zabronione* [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. II, red. P. Daniluk, Warszawa 2020, s. 758–762; E. Śliwiński, *Procedura nakładania administracyjnych kar pieniężnych w postępowaniu jurysdykcyjnym i jej weryfikacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym a standard Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2019, t. XVIII, nr 1, s. 194–197.

<sup>9</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem działalności sądów administracyjnych za rok 2019 przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi postępowanie trwa od 3 do 6 miesięcy, zaś w Naczelnym Sądzie Administracyjnym od 12 do 24 miesięcy, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

Celem opracowania jest zaprezentowanie obowiązującego od roku 2016 w Słowacji modelu postępowania w zakresie procedury sądownoadministracyjnej w sprawach kar administracyjnych, który może zostać recypowany w całości lub części bądź stanowić jeden z elementów szerszego dyskursu na temat potencjalnych zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup>, przy uwzględnieniu specyfiki i istoty polskiego sądownictwa administracyjnego.

## **Słowackie postępowanie sądownoadministracyjne w zakresie kar administracyjnych**

Istotą słowackiego sądownictwa administracyjnego, sprawowanego w ramach ogólnego systemu wymiaru sprawiedliwości, jest z jednej strony kontrola legalności działania administracji publicznej, a z drugiej – ochrona praw publicznych podmiotowych przed działaniem lub zaniechaniem administracji publicznej<sup>11</sup>. Prawo do inicjowania postępowania sądowego z powodu naruszenia prawa jednostki w przez organ administracji publicznej znajduje swoje umocowanie w przepisie art. 46 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji Republiki Słowackiej<sup>12</sup>.

Postępowanie sądowe w sprawie kontroli orzeczeń administracyjnych, w których orzeczono karę administracyjną przed wejściem w życie regulacji zawartej w ustawie regulującej postępowanie sądownoadministracyjne (*Správny súdny poriadok*<sup>13</sup>), czyli do 1 lipca 2016 r., było prowadzone według przepisów słowackiego Kodeksu postępowania cywilnego. *Ratio legis* nowej regulacji było między innymi określenie podstawowych aksjomatów kontroli sądowej właściwej dla tego typu skarg rozpoznawanych w procedurze sądownoadministracyjnej. Podkreślenia wymaga to, że gwarantując kontrolę sądownoadministracyjną rozstrzygnięć, w których nałożono kary administracyjne, słowacki ustawodawca uwzględnił i urzeczywistnił zalecenie R (91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie

<sup>10</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>11</sup> Zob. J. Machajová i in., *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2010, s. 329; S. Boleček, *Správne súdnictvo*, Sládkovičove 2006, s. 11 i n.; T. Seman, *Preskúmanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*, Košice 2006, s. 27; D. Gandžalová, *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, nr 2, s. 19–20, 24–25.

<sup>12</sup> Ústava Slovenskej republiky z 1 października 1992 r., Ústavný zákon nr 460/1992, ze zm.: „Kto twierdzi, że doznał ograniczenia swoich praw w wyniku decyzji organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie legalności takiej decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej”.

<sup>13</sup> Zákon nr 162 z 21 maja 2015 r., *Správny súdny poriadok*, ze zm.; dalej: s.s.p.

sankcji administracyjnych, w którym zawarty został obowiązek sądowej kontroli aktów, nakładających sankcje (pkt 8), oraz zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2004) 20 z 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych.

Sądy administracyjne uzyskały kognicję w sprawach administracyjnokarnych na podstawie § 6 ust. 2b s.s.p. Jeżeli jednak sąd administracyjny ma dokonywać kontroli ostatecznych decyzji organów administracyjnych w sprawach kar administracyjnych, musiał także zostać wyposażony w kompetencje do prowadzenia postępowania i orzekania tak jak sąd karny<sup>14</sup> *ut infra*.

Jednocześnie od 2016 r. w zakresie orzecznictwa obowiązuje model kasacyjny. Fundamentalną przyczyną jego wprowadzenia była realizacja postulatu usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądownoadministracyjnego, a także zapewnienie skuteczniejszej ochrony praw i interesów indywidualnych oraz ochrona interesu publicznego<sup>15</sup>.

### **Charakter regulacji w zakresie sądowej kontroli kar administracyjnych**

Postępowanie uregulowane w słowackiej ustawie sądownoadministracyjnej (drugi tytuł części trzeciej) w przepisach § 194–§ 198 s.s.p. w sprawie kar administracyjnych nie ma charakteru kompleksowego, gdyż zgodnie z § 194 ust. 2 s.s.p., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się do niego regulację ogólną w sposób subydiarny<sup>16</sup>. W postępowaniu tym znajdują zastosowanie ogólne przepisy dotyczące: terminu wniesienia skargi (2 miesiące od doręczenia decyzji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej – § 181 ust. 1 s.s.p.), brak skutku zawieszającego wniesienia skargi (§ 184 ust. 2a s.s.p., chyba że przepis szczególny stanowi inaczej), legitymacji do wniesienia skargi, brak wymogu zastępstwa procesowego (§ 49 ust. 2b s.s.p. – zarówno w zakresie przygotowania i wniesienia skargi, jak i czynności przed sądem, z wyjątkiem postępowania kasacyjnego – § 449 s.s.p.), przebiegu postępowania (w postępowaniu tym z wyjątkiem wad, o których mowa w § 195 s.s.p., skarżący może skutecznie wskazać na podstawy faktyczne i prawne skargi tylko w terminie do jej wniesienia), orzeczeń (sąd wydaje wyrok spełniający wymagania formalne, o których mowa w § 139 s.s.p., aczkolwiek jego doręczenie nie powoduje prawomocności wyroku; skutek ten następuje w wyniku upływu trzydziestodniowego terminu od doręczenia albo wniesienia w tym terminie skargi kasacyjnej – § 145 ust. 2 lit. c s.s.p.) i dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej.

<sup>14</sup> I. Hanzelová [w:] *Správny súdny poriadok: Komentár*, I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová, Wolters Kluwer, 2016, s. 311; zob. też np. wyrok Naczelnego Sądu Republiki Słowackiej (dalej: NS SR) z 31 lipca 2018 r., 3Asan/10/2017, [https://www.supcourt.sk/data/att/80931\\_subor.pdf](https://www.supcourt.sk/data/att/80931_subor.pdf) [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>15</sup> A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Katowice 2019, s. 378.

<sup>16</sup> Zob. M. Fecik, A. Filova, *Správny súdny poriadok: Komentár* [w:] J. Baricová i in., *Správny súdny poriadok. Veľký komentár*, Praha 2018, s. 977.

### **Problem stosowania prawa karnego przez organy administracyjne i sądy administracyjne w sprawach kar administracyjnych**

W przepisie § 195 s.s.p. ustawodawca nałożył na sądy administracyjne obowiązek stosowania zasad właściwych dla prawa karnego<sup>17</sup> bez wyraźnego wskazania, które z nich w szczególności znajdą zastosowanie<sup>18</sup>, co w konsekwencji wymaga indywidualnego podejścia do ich stosowania w każdej sprawie. Rozwiązanie to nie stanowi zupełnego *novum*, lecz jest zmaterializowaniem oczekiwań w kontekście praktyki orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) oraz zaleceń Rady Europy<sup>19</sup>. *Ratio legis* tego przepisu było ujednoczenie praktyki sądowej w obliczu odmowy stosowania zasad prawa karnego w sprawach kar administracyjnych przez niektóre sądy przed rokiem 2016.

Podkreślenia wymaga, że w słowackim systemie prawnym, podobnie jak w Polsce, nie ma jednolitej procedury nakładania sankcji za delikty (wykroczenia) administracyjne. Niedostatki regulacyjne skutkują koniecznością stosowania przez organy administracyjne norm prawa karnego na zasadzie analogii<sup>20</sup>. W doktrynie<sup>21</sup> podkreśla się, że w praktyce stanowi to źródło poważnych problemów, zwłaszcza w obliczu braku prawniczego wykształcenia pracowników administracji publicznej orzekających w tych sprawach. Zważywszy, że wykroczenia administracyjne należą do kategorii czynów karnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC), w przypadku braku przepisów szczególnych w zakresie kary administracyjnej zasady wymierzania kary za czyn niedozwolony wskazane w Kodeksie

<sup>17</sup> S. Košičiarová, *Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania*, „Justičná revue“ 2016, nr 68, s. 890–899; *eadem*, *Legitimita moci a legitimita verejného záujmu v teórii verejnej politiky* [w:] *Verejná správa súčasnom demokratickom a právnom štáte*, Časť 1, red. I. Palúš, O. Mitaľ, V. Žofčinová, Košice 2018, s. 55; M. Tittlová, *Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár*, Bratislava 2017, s. 21, oraz wyrok NS SR z 31 lipca 2018 r., 3Asan/10/2017, www.supcourt.sk.; wyrok NS SR z 26 września 2019 r., 2Sžk/22/2017, www.supcourt.sk [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>18</sup> Z. Šabová, *Zásady správneho trestania v súťažnom práve*, www.pravnenoviny.sk [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>19</sup> P. Potásch, *Pojem „správne trestanie“ v perspektíve ustanovenia § 194 a § 195 zákona č. 162/2015 Z. z. správny súdny poriadok (aj v kontexte rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva)* [w:] *Vývojové determinanty práva v Slovenskej republike*, red. B. Cepek, Bratislava 2018, s. 106.

<sup>20</sup> Na temat postępowania ws. deliktów administracyjnych zob. np. M. Havelková, *Plná jurisdikcia správnych súdov a jej vplyv na administratívne konanie vo veciach správneho trestania*, „Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae“ 2020, t. XXXIX1, s. 119–123.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 126.

karnym należy stosować analogicznie<sup>22</sup>. Przy czym przedstawiciele doktryny słowackiej wskazują, że stosowanie analogii w sprawach kar administracyjnych „jest możliwe tylko wtedy, gdy pewna kwestia nie zostanie w ogóle rozwiązana i zawsze tylko na korzyść sprawcy bez szkody dla strony postępowania i interesu publicznego”<sup>23</sup>.

W odniesieniu do kar administracyjnych znajdują zastosowanie w sposób odpowiedni<sup>24</sup> zasady prawa i postępowania karnego wynikające także z przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, do których w szczególności należy art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 7 (zakaz karania bez prawa – *nullum crimen sine lege*<sup>25</sup>) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego), a także ochrona przewidziana w art. 2 i 4 protokołu nr 7 EKPC (odszkodowanie za niezgodne z prawem wyroki skazujące oraz prawo do tego, by nie być sądzonym ani karanym dwukrotnie)<sup>26</sup>. W konsekwencji nieuprawnione jest twierdzenie, że wszystkie zasady karne znajdują zastosowanie w postępowaniu w sprawie kar administracyjnych, które jest mniej sformalizowane w porównaniu z procedurą karną<sup>27</sup>. Zasady postępowania karnego (*Základné zásady trestného konania*<sup>28</sup>) zostały zawarte w § 2 Kodeksu postępowania karnego z 2 lipca 2005 r. (*Trestny poriadok*<sup>29</sup>). Dodatkowo niektóre pryncypia postępowania w sprawach kar administracyjnych wpływają także z regulacji konstytucyjnej, w szczególności zaś z art. 50 ust. 6 Konstytucji Republiki Słowackiej, który jest źródłem dwóch naczelnych zasad: po pierwsze –

<sup>22</sup> Zob. też np. wyrok NS SR z 31 lipca 2018 r., 3Asan/10/2017, [https://www.supcourt.sk/data/att/80931\\_subor.pdf](https://www.supcourt.sk/data/att/80931_subor.pdf) [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>23</sup> T. Seman, *Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie vo veciach správneho trestania* [w:] *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, red. K. Frumarova, Olomouc 2018, s. 280.

<sup>24</sup> P. Potášch, *Správne delikty a Správne trestanie v kontexte zásady „nullum crimen sine lege”, „nemo tenetur se ipsum accusare” a zásady legitímnych očakávaní*, [www.paneuropskepravnickelisty.sk](http://www.paneuropskepravnickelisty.sk) [dostęp 15 grudnia 2020 r.]; I. Hanzelová [w:] *Správny súdny poriadok: Komentár, op. cit.*, s. 312.

<sup>25</sup> Zob. też art. 49 Konstytucji Republiki Słowackiej.

<sup>26</sup> Zob. S. Košičiarová, *Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov* [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*, red. S. Košičiarová, Trnava 2016, s. 119.

<sup>27</sup> Wyrok NS SR z 9 czerwca 2015 r., 3Sžhu/1/2013, [www.judikaty.info](http://www.judikaty.info) [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>28</sup> Zob. np. S. Ferencíková, *Základné zásady trestnej zodpovednosti*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, seria prawnicza „Prawo 19”, 2016, z. 94, s. 36–48; D. Kaščák, *Základná charakteristika základných zásad trestného konania*, <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/kascak-d/> [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>29</sup> Zákon z 24 maja 2005 r. nr 301/2005, ze zm.

zakazu retroakcji (karalność czynu ocenia się i orzeka karę na podstawie ustawy obowiązującej w czasie, kiedy czyn był popełniony), po drugie, zasady stosowania prawa względniejszego dla sprawcy (późniejszą ustawę stosuje się, jeżeli jest to korzystniejsze dla sprawcy). Zadaniem sądu administracyjnego jest ocena, czy organ administracyjny w procesie wymierzania kary właściwie zastosował określoną zasadę.

Słowacka regulacja zawarta w § 194 i § 195 s.s.p. budzi jednak w doktrynie wiele wątpliwości i pytań dotyczących zasad prawa karnego. Po pierwsze, o zakres ich zastosowania, ponieważ ustawodawca nie określa dokładnie, które zasady należy stosować. Stąd rodzi się pytanie o to, czy należy stosować wszystkie zasady, czy tylko niektóre z nich. Po drugie, o sposób ich stosowania, bowiem nie określono, czy zasady prawa karnego określone w Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego mają być stosowane w ten sam sposób, analogicznie czy odpowiednio w zmodyfikowanej formie w porównaniu z postępowaniem karnym. Po trzecie, o możliwość zastosowania innych zasad, które nie wynikają wyraźnie z Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego (mimo to stanowią integralną część sankcji karnych)<sup>30</sup>, a z innych ustaw, np. zasady zawarte w ustawie nr 91/2016 o odpowiedzialności karnej osób prawnych<sup>31</sup>.

Brak wystarczającej regulacji prawnej w przedmiocie stosowania zasad prawa karnego w orzekaniu kar administracyjnych uzupełnia znacznie działalność orzeczniczą sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej, a także Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej czy orzecznictwo ETPC<sup>32</sup>. W doktrynie słowackiej, podkreślając ważką rolę sądów administracyjnych orzekających w sprawach kar na decyzje administracyjne, wskazuje się, że, co prawda, mogą one wypracowywać płaszczyznę zasad prawnych znajdujących zastosowanie w tych sprawach, jednak zakres działania judykatury jest ograniczony i nie zastąpi działania ustawodawcy<sup>33</sup>. Z drugiej strony brak wyraźnego, ścisłego wskazania zasad prawa karnego znajdujących zastosowanie w sprawach sędow-administracyjnej kontroli orzeczeń, w których nałożono karę, pozwala sądowi w sposób elastyczny wskazać, które z nich i w jakim zakresie znajdują zastosowanie<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> P. Potásch, *Pojem „správne trestanie”*, *op. cit.*, s. 116.

<sup>31</sup> *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov* z 25 lutego 2016 r.

<sup>32</sup> *Lauko v. Slovenská republika* z 2 września 1998, č. sťažnosti 26138/95; szerzej zob. J. Milučký, *Správne trestanie očami nového Správneho súdneho poriadku [w:] Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*, red. P. Hulla, L. Tichý, Pezinok 2016, s. 60–61.

<sup>33</sup> J. Baxa, *O „malém” a „velkém” trestání*, *op. cit.*, s. 11; P. Potásch, *Pojem „správne trestanie”*, *op. cit.*, s. 119.

<sup>34</sup> P. Potásch, *Správne delikty*, *op. cit.*



## Pełna jurysdykcja sądów administracyjnych w sprawach kar administracyjnych

W pierwszym etapie postępowania sąd administracyjny bada, czy organ administracyjny prawidłowo ocenił charakter czynu niedozwolonego, przy czym należy dopuścić możliwość prowadzenia postępowania w przypadku istotnych wad proceduralnych. Kara administracyjna w świetle ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest już tylko karą za przestępstwa administracyjne (wykroczenia i inne przestępstwa administracyjne), ale także za inne zachowanie lub niezgodne z prawem postępowanie, za które nakłada karę<sup>35</sup>. Przepis § 194 s.s.p. wprowadza pozytywną, legalną definicję sankcji (kary) administracyjnej, która może zostać wymierzona przez organ administracyjny za wykroczenie (*priestupky*), delikt administracyjny (*správne delikty*), tj. naruszenie prawem określonego obowiązku zarówno przez działanie, jak i zaniechanie<sup>36</sup>, oraz za inne podobne naruszenia (*iné podobné protiprávne konanie*). Wprowadzenie jej oznacza, że sąd administracyjny został wyposażony w kompetencję do ustalania, czy konkretne zachowanie mieści się w którejś z wymienionych kategorii czynów, za które ustawodawca przewiduje karę administracyjną. Sąd administracyjny orzeka co do winy i sankcji co do zasady tylko pośrednio, badając ostateczność decyzji organu administracyjnego w granicach określonych przez prawo, a w przypadkach określonych przez prawo może zastąpić decyzję organu administracyjnego w sprawie wysokości kary<sup>37</sup>.

Słowacki ustawodawca odwołując się do wad wynikających z orzecznictwa Sądu Najwyższego Republiki Słowacji, Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowacji i ETPC, których wystąpienie skutkuje brakiem związania sądu administracyjnego zakresem oraz podstawą skargi, dokonując ponownego zbadania zaskarżonej decyzji w całości<sup>38</sup>, wprowadził w przepisie § 195 s.s.p. tzw. pełną jurysdykcję sądów administracyjnych. Uzasadnienie dla takiego rozwiązania wynika nadto z treści art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Brak związania sądu administracyjnego zakresem i podstawą skargi nawiązuje do treści § 134 ust. 2 s.s.p. oraz wynika z praktyki sądowej, która została ukształtowana zarówno na podstawie wspomnianego art. 6 EKPC, jak i dotychczasowej regulacji, czyli § 250 i Kodeksu postępowania cywilnego<sup>39</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że regulacja ta, choć pozornie może stanowić istotną ingerencję w zasadę dyspozycyjności stron postępowania, w tym w prawo do

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> I. Hanzelová [w:] *Správny súdny poriadok: Komentár, op. cit.*, s. 312.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Zob. np. wyrok NS SR z 29 kwietnia 2013 r., 5Sž 22/2012, [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>39</sup> *Občiansky súdny poriadok, Zákon nr 99/1963, ze zm.*

rozporządzania przedmiotem skargi, to w istocie przepis § 195 s.s.p., zapewniając pełną jurysdykcję sądu administracyjnego w sprawach kar administracyjnych i możliwość prowadzenia postępowania dowodowego (§ 197 s.s.p.), umacnia ochronę jednostki i jej pozycję prawną w tych sprawach<sup>40</sup>.

Do wad uzasadniających pełną jurysdykcję sądów administracyjnych, o których mowa w § 195 lit. a–e s.s.p., należy zaliczyć:

- niewystarczające ustalenie faktów, sprzeczność faktów stanowiących podstawę decyzji z treścią akt administracyjnych (ustalenie faktów przez organ publiczny nie wystarczyło do właściwej oceny sprawy lub fakty, które organ publiczny przyjął jako podstawę zaskarżonej decyzji lub środka, są niezgodne z aktami administracyjnymi lub nie są w nich zawarte). W konsekwencji należy uznać, że wskazana wada oznacza naruszenie zasady prawdy obiektywnej; w przypadku uchylecia zaskarżonego orzeczenia lub środka i przekazania do ponownego rozpoznania organowi administracyjnemu, ten ostatni przeprowadzi uzupełniające postępowanie dowodowe, a następnie wyda orzeczenie<sup>41</sup>,
- wadliwe ustalenie odpowiedzialności za wykroczenie administracyjne, z takich powodów jak przedawnienie (m.in. 2 lata od czasu popełnienia czynu – zob. § 20 Kodeksu wykroczeń<sup>42</sup>) czy amnestia,
- wady polegające na naruszeniu podstawowych zasad postępowania karnego wskazane w Kodeksie postępowania karnego w przepisie § 2, które miały być zastosowane w sprawie (np. zasada określoności w ustawie, zasada domniemania niewinności, prawo do sprawiedliwego i w rozsądnym czasie rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, *ne bis in idem*, prawo do obrony,) oraz znajdujące zastosowanie zasady wynikające z Kodeksu wykroczeń, takie jak: zakaz retroakcji (§ 7), zasada domniemania niewinności (§ 73 ust. 1), *in dubio pro reo*, *nemo se ipsum accusare tenetur* (§ 73 ust. 2), prawo wypowiedzenia się i przedłożenia dowodów na swoją obronę (§ 73 ust. 2 s.s.p.). Zakaz *reformationis in peius*, stanowiący jedną z fundamentalnych zasad postępowania karnego, nie został uregulowany *expressis verbis* w regulacji ustawy o postępowaniu sędziowsko-administracyjnym, lecz został wprowadzony z treści przepisu § 198 ust. 3 s.s.p., *ut infra*,
- nieprzestrzeganie zasad wymierzania kar zgodnie z Kodeksem karnym (np. zasada absorpcji), które muszą być stosowane także w odniesieniu do wymiaru kar administracyjnych,
- wady przy nakładaniu kar w zakresie ich rodzaju i wysokości. Sąd administracyjny bada, czy nie doszło do naruszenia przepisów określających warunki

<sup>40</sup> H. Geffertová, *Správna žaloba vo veciach správneho trestania ako prejav dispozičnej zásady* [w:] *Teória a prax verejnej správy*, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, red. J. Volochová, L. Rožováred, Košice 2019, s. 80, 82.

<sup>41</sup> Zob. M. Fecik, A. Filova, *Správny súdny*, *op. cit.*, s. 989.

<sup>42</sup> *Zákon z 28 sierpnia 1990 r. o priestupkoch* nr 372/1990, ze zm.

ki nałożenia sankcji. Nadto sąd bada, czy wymierzając karę, organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego<sup>43</sup>.

Wady określone w przepisach § 195 lit. a–d s.s.p. mogą prowadzić do zmiany zaskarżonej decyzji, zaś wada, o której mowa w przepisie § 195 lit. e s.s.p., może skutkować złagodzeniem kary<sup>44</sup>.

Wyrazem pełnej jurysdykcji sądu administracyjnego w zakresie kontroli kar administracyjnych jest jego uprawnienie do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Co prawda, sąd administracyjny opiera się na ustaleniach organu administracji publicznej, niemniej może uzupełnić dowody zebrane przez niego, również na wniosek strony postępowania, którym jednak nie jest związany<sup>45</sup> (§ 197 w związku z § 120 s.s.p.). Podkreślenia wymaga, że z uwagi na charakter i istotę sądownictwa administracyjnego chodzi jedynie o uzupełnienie dowodów, a nie przeprowadzenie ich w całości, niejako w zastępstwie organów administracyjnych. Przesłuchanie przed sądem administracyjnym jest możliwe zwłaszcza wtedy, gdy nie dokonano go przed organem administracyjnym.

Stwierdzenie wad, o których mowa w § 195 s.s.p., nakłada na sąd podwójny obowiązek, tj. poinformowanie obu strony postępowania sądowego o swoich ustaleniach (w trybie § 32 ust. 3 s.s.p.) oraz wezwanie ich do złożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie (§ 196 s.s.p.). W konsekwencji organ administracyjny będzie mógł wyjaśnić, dlaczego zastosował lub odmówił stosowania określonej zasady. Bezskuteczny upływ terminu oznacza, że strona nie zgłasza zastrzeżeń (§ 103 s.s.p.).

### **Złagodzenie kary lub odstąpienie od jej wymierzenia**

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że kara administracyjna powinna pełnić zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną<sup>46</sup>. Jeśli chodzi o karę pieniężną, nie może ona jednak być nieproporcjonalnie łagodna w stosunku do wagi naruszenia i jego konsekwencji, musi więc koniecznie zawierać element represyjny<sup>47</sup>.

Po uzupełnieniu dowodów sąd administracyjny bierze pod uwagę zasadność sankcji ze względu na wagę naruszenia i jego konsekwencje oraz indywidual-

<sup>43</sup> M. Fecik, A. Filova, *Správny súdny, op. cit.*, s. 1007.

<sup>44</sup> A. Peťovská, *Manudukčn povinnosť správneho sdu v konaniach vo veciach správneho trestania* [w:] *loh správy justcie na zabezpečenie nezávislého a transparentného sdnictva*, red. A. Koronciov, T. Hlinka, Bratislavsk prvnick fórum, Bratislava 2019, s. 69.

<sup>45</sup> Zob. np. wyrok Krajský súd Banská Bystrica z 5 wrzenia 2018 r., 23S/157/2017, <https://www soi.sk>. [dostp 15 grudnia 2020 r.]; wyrok Krajský súd Banská Bystrica z 11 kwietnia 2018 r., 23S/91/2017, [www soi.sk/files/documents/pravoplatne-rozhodnutie/rozsudky](http://www soi.sk/files/documents/pravoplatne-rozhodnutie/rozsudky) [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>46</sup> Wyrok Krajsk sd Banská Bystrica z 5 września 2018 r., 23S/157/2017, <https://www soi.sk> [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>47</sup> Wyrok NS SR z 12 września 2017 r., 4Asan/5/2017, <https://www soi.sk> [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

nie ocenia sankcję za wykroczenie administracyjne stosownie do okoliczności sprawy. Na podstawie uzupełniających dowodów sąd może zmienić decyzję organu administracji – zmniejszyć wymierzoną karę lub odstąpić od jej nałożenia. Zmiana wysokości lub rodzaju sankcji wymierzonej przez organ administracyjny oznacza, że sąd administracyjny dokonuje oceny merytorycznej poprawności rozstrzygnięcia administracyjnego, lecz uprawnienie to ma charakter wyjątkowy, regułą jest ograniczenie ochrony sądowej do badania legalności<sup>48</sup>.

Zasadniczo modyfikacja kary przez sąd administracyjny jest możliwa jedynie na wniosek. Niemniej sąd może z urzędu wziąć pod uwagę zmiany w przepisach prawnych, które nastąpiły po wydaniu zaskarżonej decyzji organu administracyjnego, głównie w zakresie kary administracyjnej. W przypadku zmiany przepisów prawnych w taki sposób, że wymierzenie kary jest niemożliwe ze względu na ustanie karalności czynu, należy stosować uregulowanie bardziej korzystne dla strony. Sąd administracyjny, moderując karę, nie podważa ustaleń organu administracyjnego w zakresie popełnienia deliktu administracyjnego.

Dopuszczalność zastosowania przez sąd administracyjny przepisu § 198 s.s.p. jest uwarunkowana kumulatywnym spełnieniem trzech przesłanek, przedstawionych poniżej.

- Złożenie wniosku przez skarżącego, co stanowi podkreślenie dyspozycyjnego charakteru postępowania sądowoadministracyjnego. Wniosek ten może zostać złożony samodzielnie lub łącznie z wnioskiem kasacyjnym. Możliwe jest złożenie takiego wniosku także w czasie trwania postępowania (w związku z § 183 s.s.p.). Sąd administracyjny nie jest związany wnioskiem o złagodzenie kary.
- Przeprowadzanie przez sąd dowodów – zakres postępowania dowodowego zależy przede wszystkim od przyczyny zastosowanego złagodzenia kary, a przeprowadzone dowody będą miały istotne znaczenie przy ustalaniu skutków kary dla sprawcy.
- Wystąpienie jednej z przyczyn złagodzenia sankcji, którymi mogą być:
  - nieadekwatność sankcji w stosunku do charakteru popełnionego czynu – sprowadzająca się przede wszystkim do niewłaściwej oceny zastosowanej sankcji w odniesieniu do ustalonego czynu, przy czym zawsze poza sporem jest rodzaj i wysokość zastosowanej sankcji, które są przewidziane przepisami prawa. „Nieadekwatność sankcji” jest przy tym pojęciem nieostrym i zakres tego pojęcia będzie zależał od konkretnej sytuacji, aczkolwiek zawsze nieadekwatność sankcji to sankcja ponad miarę intensywna. Uzasadnieniem złagodzenia kary jest nieadekwatność kary do charakteru czynu, biorąc pod uwagę zasady wymierzania kar wynikających z Kodek-

<sup>48</sup> J. Škrobák, *Odborná a skutková správnosť rozhodnutia v procese jeho prieskumu* [w:] *Determinanty právnej úpravy prieskumu individuálnych správnych aktov*, red. J. Vačok, M. Havelková, Bratislava 2019, s. 63.

su karnego, przez co należy w szczególności rozumieć to, czy organ administracji wziął pod uwagę sposób popełnienia przestępstwa i jego skutki, motyw, a także możliwości zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę i inne istotne okoliczności związane z popełnieniem czynu<sup>49</sup>,

- likwidacyjny (nadmiernie dotkliwy) charakter kary – odnosi się do rodzaju kary lub jej wysokości, które mogą, co prawda, odpowiadać zasadzie legalności, ale w ocenie skarżącego być nadmiernie dolegliwe. O takich skutkach kary administracyjnej w odniesieniu do osób fizycznych można mówić na przykład wówczas, gdy w wyniku nałożenia na tę osobę kary jej sytuacja finansowa i społeczna zmieniła się w sposób zasadniczy i długotrwały lub odwracalny, tak że nastąpiła utrata mieszkania. Z kolei w odniesieniu do osób prawnych można oznaczać konieczność zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej<sup>50</sup>,
- osiągnięcie celu kary administracyjnej przez samo rozpoznanie sprawy<sup>51</sup>. Możliwość odstąpienia od kary jest co do zasady środkiem o charakterze wychowawczym, w którym oprócz odpowiedzialności za delikt, wyrządzone szkody trzeba brać pod uwagę przyznanie się sprawcy, wyrażenie żalu, a także wszelkie działania mające na celu naprawienie krzywdy lub szkody<sup>52</sup>.

Należy podkreślić, że dwie pierwsze przyczyny związane są ze zmianą rodzaju sankcji lub jej wysokości<sup>53</sup>, zaś trzecia skutkuje odstąpieniem od wymierzenia sankcji<sup>54</sup>. Złagodzenie kary nie odnosi się zatem do kwestii winy za wykroczenie administracyjne w najszerszym znaczeniu, lecz wiąże się z oceną proporcjonalności kary lub skutków likwidacyjnych nałożonej kary<sup>55</sup>. Sąd bierze pod uwagę zasadność kary administracyjnej ze względu na wagę naruszenia i jego skutki oraz ocenia karę za wykroczenie administracyjne indywidualnie, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy.

Sąd administracyjny, orzekając w trybie § 198 s.s.p., jest związany w swoim orzekaniu regulacją prawną w takim samym stopniu jak organ administracyjny, który nałożył karę. Oznacza to, że sąd administracyjny będzie mógł nałożyć tylko

<sup>49</sup> M. Srebalová, B. Pekár, M. Horvat, *Vybrané pojmy a postupy podľa Správneho súdneho poriadku* [w:] *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, red. K. Frumarová, Olomouc 2018, s. 307.

<sup>50</sup> Zob. np. wyrok Krajský súd v Bratislave z 7 lutego 2019 r., 6S 81/2018, [www.soi.sk](http://www.soi.sk). [dostęp 15 grudnia 2020 r.]; wyrok NS SR z 9 maja 2019 r., 6Asan/14/2017 [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

<sup>51</sup> M. Fecik, A. Filova, *Správny súdny*, *op. cit.*, s. 1020–1022.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 1022.

<sup>53</sup> Zob. J. Milučký, *Správne trestanie*, *op. cit.*, s. 65.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> M. Fecik, A. Filova, *Správny súdny*, *op. cit.*, s. 1021.

taką karę i w takiej wysokości, jak mógł orzec organ. Podobnie sąd administracyjny będzie mógł powstrzymać się od wymierzenia kary tylko w tych przypadkach, gdy przepisy prawa również na to zezwalały organowi. *Ratio legis* tego rozwiązania jest zapobieganie sytuacji, w której łagodzenie sankcji stanowiłoby instrument prawny wykorzystywany do podejmowania decyzji korzystniejszych niż w postępowaniu administracyjnym<sup>56</sup>. Istotą słowackiego wymiaru sprawiedliwości administracyjnej, w tym jej pełnej jurysdykcji w zakresie kontroli kar administracyjnych, jest badanie rozstrzygnięć organów administracyjnych, a nie ich zastępowanie.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawach kar administracyjnych obowiązuje zakaz *reformationis in peius*, co oznacza, że osoba fizyczna lub prawna, której dotyczy kara administracyjna, może być pewna nie pogorszenia swojej sytuacji w przypadku złożenia skargi do sądu administracyjnego. Powyższe oznacza, że nie można nałożyć na sprawcę surowszego, bardziej dotkliwego rodzaju kary w ramach łagodzenia sankcji oraz że jej wysokość nie może zostać zwiększona.

Orzeczenie sądu administracyjnego wydane na podstawie § 198 s.s.p. zastępuje sentencję decyzji organu administracji publicznej lub środka organu administracji publicznej w części, w jakiej sąd zmienia rodzaj lub wysokość kary lub odstępuje od jej nałożenia, ale nie odnosi się do kwestii winy. Jeżeli sankcje nałożone w decyzji organu zostały wykonane w części lub w całości, to zostaną włączone do sankcji nałożonych przez sąd administracyjny, o ile takie zaliczenie na poczet wykonanej sankcji jest możliwe (np. w przypadku zmiany wysokości sankcji). W sentencji wyroku wydanego w trybie § 198 s.s.p. sąd administracyjny wskazuje: a) oznaczenie zaskarżonej decyzji organu administracji publicznej lub środka organu administracji publicznej (*rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy*), b) rodzaj i wysokość kary nałożonej przez organ administracji publicznej oraz c) charakter i wysokość sankcji nałożonej przez sąd administracyjny lub odstąpienie od jej nałożenia.

Jeżeli nałożenie sankcji jest niezgodne z prawem, sąd administracyjny może skorzystać jedynie ze swojej kompetencji kasacyjnej.

Niewątpliwie słowackie rozwiązania w zakresie sądownoadministracyjnej kontroli w sprawach kar administracyjnych przyczynią się do dalszego wzmocnienia ochrony osób fizycznych i prawnych przed bezprawnymi decyzjami organu administracji publicznej. Dla polskiego ustawodawcy taki model może stanowić impuls lub punkt odniesienia do wprowadzenia zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z uwzględnieniem istoty i celu tego postępowania. Powyższa analiza powinna pozwolić także na ukształtowanie jej w taki sposób, aby uniknąć rozwiązań rodzących poważne praktyczne problemy sygnalizowane w słowackiej judykaturze oraz doktrynie, chociażby w kwestii stosowania zasad prawa karnego.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 1022.

## Postulaty *de lege ferenda* w zakresie zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zasadniczą rolą polskiego sądownictwa administracyjnego jest ochrona praworządności i praw podmiotowych jednostki. Te dwa kardynalne cele powinny mieć fundamentalny wpływ na przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania procesowe i determinować ich kształt, także w zakresie postulowanych poniżej zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Brak jednolitej procedury administracyjnej w zakresie wymierzania administracyjnych kar przekłada się z jednej strony na trudności, z jakimi muszą mierzyć się najpierw organy administracyjne w zakresie dopuszczalności i zakresu stosowania prawa karnego, a następnie sądy administracyjne, a z drugiej – na konieczność wyposażenia tych ostatnich w pełną jurysdykcję, aby zagwarantować standardy postępowania w sprawach deliktów administracyjnych wynikające z prawa międzynarodowego bez uszczerbku dla paradygmatów procedury sądowniczoadministracyjnej, wynikających z aktualnego brzmienia ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W świetle obowiązującej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola orzeczeń organów administracyjnych, na podstawie których nałożono karę (sankcję), jest sprawowana przez sądy administracyjne, choć nie ma charakteru wyłącznego, *ut supra*. Wydaje się jednak, że wymaga ona pewnej modyfikacji lub korekty, być może z wykorzystaniem wzorca, który został przyjęty w słowackiej regulacji. Szczególnej uwadze polskiemu ustawodawcy należy polecić kwestię poszerzenia kompetencji do orzekania merytorycznego polskich sądów administracyjnych w zakresie kontroli kar administracyjnych, problem przesłanek modyfikacji nałożonej kary przez sądy administracyjne, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia oraz stosowania zasad prawa karnego w sądowniczoadministracyjnym postępowaniu, którego przedmiotem jest kara administracyjna.

Za naczelny postulat *de lege ferenda*, z uwagi na analizowaną problematykę, należy uznać ten odnoszący się do korekty kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, tak jak uczyniono to w modelu słowackim. Podkreślenia wymaga to, że postulaty dotyczące wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego orzekania mają w Polsce długą tradycję. Już bowiem J.S. Langrod<sup>57</sup> prezentował pogląd, zgodnie z którym orzecznictwo dwóch instancji – wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Trybunału Administracyjnego (obecnie Naczelny Sąd Administracyjny) powinno mieć zasadniczo charakter merytoryczny. Wojewódzkie sądy powinny rozstrzygać w pierwszej instancji sprawy nie zastrzeżone na rzecz sądu drugoinstancyjnego, a ten drugi powinien rozstrzygać środki zaskarżenia, jako sąd drugiej instancji, oraz za-

<sup>57</sup> J.S. Langrod, *Kontrola administracji*, Warszawa 1929, s. 94.

strzeżone dla niego w ustawie sprawy jako sąd pierwszoinstancyjny<sup>58</sup>. Choć już wówczas argumentowano, że orzecznictwo merytoryczne stanowiłoby przejaw przejęcia przez sądy funkcji organów administracji publicznej, a kasacyjne sądownictwo administracyjne jest pojęciowo i historycznie starsze od merytorycznego<sup>59</sup>. Współcześnie jednak pojawiają się postulaty zarówno dotyczące wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego orzekania, jak i dopatrujące się w takim rozwiązaniu zagrożeń<sup>60</sup>. Częściowo i w ograniczonym zakresie postulaty te zostały zrealizowane przez nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez wprowadzenie przepisu art. 145a p.p.s.a.<sup>61</sup> – co stanowiło odpowiedź na poglądy zgłaszane przez doktrynę<sup>62</sup>. Jed-

<sup>58</sup> Szerzej zob. A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne*, op. cit., s. 60–65.

<sup>59</sup> J. Panejko, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, s. 15.

<sup>60</sup> Jak podkreśla Z. Kmiecik, wprowadzenie uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne budzi wiele pytań i wątpliwości – szerzej zob. *idem*, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393 i n. Z kolei W. Piątek stoi na stanowisku, że „orzekanie przez sądy administracyjne co do istoty mogłoby się przyczynić do spowolnienia rozpoznania sprawy” – zob. *idem*, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXI, z. 4, s. 67. Jeszcze inni autorzy w uprawnieniu do merytorycznego orzekania sądów administracyjnych upatrują zagrożenie dla zasady trójpodziału władzy – np. B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 20.

<sup>61</sup> Wyjątki od kasacyjnego orzekania przewiduje nadto art. 154 § 2 oraz art. 146 § 2, art. 149 § 1 pkt 2 i § 1b, art. 145 § 3 p.p.s.a. Jak każdy wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych, przepisy te powinny być ściśle interpretowane, a sama dopuszczalność wydawania orzeczeń merytorycznych ograniczona do szczególnych sytuacji, zob. Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10, s. 34.

<sup>62</sup> W wyniku nowelizacji z 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. poz. 658) Z. Kmiecik zauważa, że zmiany w kontroli sądowoadministracyjnej skłaniają do zreformowania tezy o jednolitym modelu kasacyjnego orzekania sądów administracyjnych, szerzej zob. *idem*, *Zarys teorii*, op. cit., s. 387 i n., a także np. A. Skoczylas, *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane zagadnienia)* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 10; M. Romańska, *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 118. Jak bowiem podkreśla m.in. R. Sawula: „Klasyczna formuła sądu administracyjnego w Polsce, jako sądu kontrolującego działalność administracji publicznej zderza się z dążeniem do zapewnienia efektywności tej kontroli w postaci wydania orzeczenia zastępującego w istocie akt admini-



nocześnie zauważa się<sup>63</sup>, że dopuszczalność wydawania orzeczeń merytorycznych przez sądy administracyjne nie powoduje zmiany reguły ich kasatoryjnych kompetencji. Korekta w tym zakresie nie ma charakteru rewolucyjnego, lecz ewolucyjny i stanowi przejaw poszerzenia katalogu wyjątków występujących już wcześniej w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Kompetencja do merytorycznego orzekania sądów administracyjnych pozostawałaby uprawnieniem wyjątkowym, znajdującym zastosowanie jedynie w przypadkach ściśle określonych w przepisach prawa. Przyjęcie takiego rozwiązania dawałoby polskim sądom administracyjnym kompetencję do modyfikacji orzeczonej kary, np. tak jak w Słowacji w sytuacjach wskazanych w ustawie o postępowaniu sądownoadministracyjnym, czyli związanych z wadliwością w zakresie ustalania przez organ odpowiedzialności za delikt, z naruszeniami przepisów związanych z ustalaniem rodzaju i wysokości kary lub z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej przez organ orzekający w sprawie. Zatem kompetencja sądów administracyjnych w omawianym zakresie nie byłaby uprawnieniem określonym w sposób ogólny, lecz przeciwnie – w sposób ścisły, zawężający.

Podkreślenia przy tym wymaga, że dopuszczenie w modelu kasacyjnym merytorycznych wyroków sądów administracyjnych wychodzi naprzeciw realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), co nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do postępowań, w których nakładana jest kara administracyjna. W tych sprawach, w których sąd ma możliwość zmiany orzeczenia, zmienia się jego rola – staje się bowiem „głosem rozsądku” i gwarantem praw jednostki. Ewentualne poszerzenie kompetencji sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania będzie skutkowało zmianą istniejącego modelu sądownictwa, z mieszanego w kierunku merytorycznego. Niezbędne wydaje się zatem, by sądy administracyjne orzekały merytorycznie<sup>64</sup> – nie tylko w trybie art. 145 § 3 p.p.s.a., umarzając postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, gdy z materiału dowodowego wynika, że nie zachodzą przesłanki wymierzenia sankcji – a w konsekwencji, by były nie tylko sądami prawa, lecz również dokonywały oceny stanu faktycznego, jak i ustalania, czy zachodzą okoliczności egzonerycyjne. Sądy administracyjne, zyskując możliwość orzekania merytorycznego w sprawach deliktów administracyjnych, orzekałyby tym samym o karach (sankcjach) i ich wysokości przewidzianej w prawie materialnym w ramach kompetencji do modyfikacji rozstrzygnięcia organu administracyjnego, tak jak uczyniono to w modelu słowackim.

stracyjny, *idem*, *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 32.

<sup>63</sup> Na przykład *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 602.

<sup>64</sup> Zob. np. W. Radecki, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny* [w:] *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, red. J. Skupiński, Warszawa 1995, s. 219.

Zmiany te bez wątpienia na nowo otworzyłyby dyskusję na temat roli sądów administracyjnych, tj. czy stanowią one kolejną instancję, a także w związku z tym debatę o potrzebie reformy postępowania administracyjnego i zredukowania go do postępowania jednoinstancyjnego.

Nadto niezbędna wydaje się refleksja co do zasad postępowania sądownoadministracyjnego, które muszą szerzej uwzględniać standardy ochrony strony postępowania gwarantowane w prawie karnym. W związku z tym konieczne stanie się ustalenie, czy i które z nich powinny znaleźć zastosowanie, a także jaki powinien być ich zakres. Być może pomocny w tym obszarze stanie się słowacki reżim prawny, w którym dopuszcza się odpowiednie stosowanie zasad prawa karnego w sprawach sądownoadministracyjnej kontroli kar administracyjnych. Przyjęcie tego rozwiązania, choć niedoskonałego, niewątpliwie stwarzałoby warunki do powstania linii orzeczniczej i na jej kanwie wypracowania w przyszłości bardziej odpowiednich rozwiązań prawnych. Wydaje się bowiem, że takie swoiste prowidzium jest lepsze niż całkowity brak regulacji.

Drugim postulatem, immanentnie związanym z poszerzeniem kompetencji sądów administracyjnych w omawianym obszarze, staje się przyjęcie zmian co do możliwości prowadzenia postępowania dowodowego, tak aby sąd administracyjny mógł bardziej szczegółowo zbadać przesłanki wymierzenia sankcji. Przy czym przeprowadzenie dowodów nie może wpłynąć na czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego, nie może go w sposób nadmierny wydłużać<sup>65</sup>. Co prawda, już w obecnym stanie prawnym sąd administracyjny może zastosować art. 106 § 3 p.p.s.a., jednak zakres możliwości stosowania tego postępowania w odniesieniu do konieczności zagwarantowania sądom administracyjnym tzw. pełnej jurysdykcji wydaje się być niewystarczający. Celem postępowania dowodowego, prowadzonego w trybie przepisu zawartego w art. 106 § 3 p.p.s.a., nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej, ale ocena, czy organ administracji dokonał ustaleń w sposób odpowiadający przepisom proceduralnym. W konsekwencji wzorem rozwiązań słowackich rozważania wymaga materia prowadzenia postępowania dowodowego, jednak tylko w zakresie uzupełniającym, gdyż w przeciwnym wypadku zachwiana zostałaby istota sądownictwa administracyjnego. Zachowanie balansu w tym obszarze jest możliwe, o czym świadczy regulacja słowackiej ustawy o postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Obecnie przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego przez sąd administracyjny jest dopuszczalne wówczas, gdy dowód pozostaje w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu<sup>66</sup>. Dlatego wskutek przyjęcia opisywanego modelu również dotychczasowe kryterium kontroli sądowej (tj. legalność) mu-

<sup>65</sup> Zob. np. A. Ziółkowska, *Czas jako wartość w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 83–96.

<sup>66</sup> Zob. wyrok NSA z 23 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2003/19, Legalis nr 2422702.

siałyby zostać uzupełnione innymi, jak np. kryterium celowości czy adekwatności wymierzonej kary do popełnionego deliktu, tak jak uregulowano tę materię w słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawie kar administracyjnych. Sąd administracyjny nadal oceniałby zgodność z prawem zaskarżonego działania lub zaniechania organu administracji publicznej, a nie zastępował go w czynnościach. Stąd też możliwości dowodowe sądu administracyjnego ciągle pozostaną bardzo ograniczone. Dodatkowe kryteria będą stanowiły uzasadnienie i przyczynę poszerzenia kompetencji do szerszego prowadzenia postępowania dowodowego w odniesieniu do spraw administracyjnokarnych bez uszczerbku dla dotychczasowego zakresu kontroli sądowoadministracyjnej, wobec której regulacja nie uległaby zmianie.

Kolejny postulat *de lege ferenda* wynika z tendencji europejskich w sprawie reformy sądownictwa i dotyczy potrzeby rozważenia konieczności specjalizacji sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach kar administracyjnych. Rozwiązanie to wydaje się zasadne, ponieważ sprawy te, mające wszakże wymiar administracyjnokarny, wymagają od sędziego nie tylko wiedzy z zakresu prawa administracyjnego *sensu largo*, ale także prawa karnego w takim zakresie, w jakim może ono znaleźć zastosowanie w sprawach o tym charakterze. Specjalizacja sędziów w tym wypadku stanowiłaby wartość dodaną i nie tylko przekładałaby się na sprawność procedowania, lecz także sprzyjałaby budowaniu autorytetu sądów administracyjnych, stanowiących dla jednostki funkcję gwaranta jej praw, co w odniesieniu do spraw, w których orzeka się karę administracyjną, nabiera szczególnie istotnego znaczenia. Konieczność specjalizacji sędziów jest dostrzegana również w Słowacji<sup>67</sup>, a argumentem przemawiającym za reformą w tym wymiarze jest także, obok potrzeby zagwarantowania szybkości postępowania, troska o poprawę jakości orzecznictwa oraz jasność i komunikatywność uzasadnień orzeczeń.

Ostatni postulat, zgłaszany przy okazji, odnosi się do zmian o charakterze ustrojowym. Dotyczy bowiem rozważenia możliwości ukształtowania sądownictwa administracyjnego na wzór sądów powszechnych, czyli zmian w obrębie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>68</sup>. Istotą tego wniosku jest zwiększenie liczby tych sądów połączone ze zmianą ich nomenklatury. Takie rozwiązanie, choć może wydawać się kontrowersyjne, mogłoby wywołać dwa pozytywne skutki: pierwszy – proceduralny, gdyż korzystnie wpłynęłoby na swoistego rodzaju „przyspieszenie” postępowania sądowoadministracyjnego i to niezależnie od wprowadzenia innych mechanizmów procesowych, które służą temu celowi. Pozostanie przy istniejącym systemie sądownictwa administracyj-

<sup>67</sup> <https://www.justice.gov.sk> [dostęp 4 lutego 2021 r.]; J. Hajdinová, *Súdna mapa inak*, <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a908-sudna-mapa-inak> [dostęp 4 lutego 2021 r.].

<sup>68</sup> Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2167, ze zm.

nego rodzi obawę, że w obliczu mnożenia przez ustawodawcę sankcji i kar administracyjnych zaskarżalnych do sądów administracyjnych oraz zastępowanie nimi dotychczasowej odpowiedzialności z tytułu wykroczeń przy jednoczesnej tendencji przekazania do właściwości tych sądów niektórych innych spraw mających charakter publicznoprawny – w których obecnie orzekają sądy powszechne – w niedługim czasie spowoduje paraliż orzeczniczy sądownictwa administracyjnego. Z tego powodu we wprowadzeniu zwiększonej liczby „okręgowych sądów administracyjnych”<sup>69</sup> można dopatrywać się szansy na swoistego rodzaju „odkorkowanie” orzekania w sądach administracyjnych pierwszej instancji. Argumentem przemawiającym za dopuszczalnością rozważenia tej propozycji niech będzie orzecznictwo trybunalskie. Zasadne bowiem wydaje się przypomnienie, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (*ut supra*) rolą racjonalnego ustawodawcy gwarantującego realizację prawa do sądu jest należyte ukształtowanie struktury sądownictwa. Dlatego istnieje realna potrzeba stworzenia sądownictwa administracyjnego na wzór struktury sądów powszechnych w celu realizacji postulatu szybkiego i sprawnego postępowania sądowniczoadministracyjnego. Drugi niewątpliwie pozytywny skutek tego rozwiązania ma wymiar prospołeczny, gdyż z punktu widzenia jednostki ustawodawca zadbałaby o czytelność i jednolitość systemu sądownictwa w Polsce.

Jednocześnie zgłoszony wniosek *de lege ferenda* w kwestii zwiększenia liczby sądów pierwszoinstancyjnych połączony z ujednoczeniem nazw sądów administracyjnych z sądami powszechnymi może zostać połączony z bieżącym planami Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie zmian ustroju sądów powszechnych<sup>70</sup>. Przy czym ważne jest wyraźne podkreślenie, że pojawiający się w nich postulat polegający na wprowadzeniu sędziów pokoju w systemie sądownictwa powszechnego – którzy mogliby orzekać np. w sprawach wykroczeń – wydaje się dyskusyjny do zastosowania w sądownictwie administracyjnym, zwłaszcza w sprawach kontroli rozstrzygnięć dotyczących kar administracyjnych, a to przede wszystkim z uwagi na dopuszczenie do tego urzędu osób nie mających nie tylko doświadczenia orzeczniczego, lecz nawet wykształcenia prawniczego<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Taki postulat był zgłaszany na początku w latach trzydziestych XX wieku przez T. Nowickiego, zob. *idem*, *Zagadnienie instancyj w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 142, 151–153.

<sup>70</sup> Planuje się tzw. spłaszczenie struktury sądów powszechnych według dwóch rozwiązań, których skutkiem ma być redukcja istniejących trzech szczebli sądów do dwóch: przy czym jednym z nich byłyby sądy okręgowe powstałe albo na skutek połączenia sądów apelacyjnych i okręgowych, albo przekształcenia sądów rejonowych.

<sup>71</sup> Na marginesie należy wskazać, że przepis art. 6 § 1 pkt 3 i 6–7 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych wśród innych wymagań stawianych kandydatom na sędziego sądu wojewódzkiego wymienia konieczność posiadania wykształcenia prawniczego oraz wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych

Jednolite przyjęcie tego rozwiązania i objęcie nim także sądownictwa administracyjnego rodziłoby poważną obawę o ochronę praw jednostki<sup>72</sup>, zwłaszcza w postępowaniu, którego przedmiotem jest kara administracyjna, i troskę o zachowanie krajowych oraz międzynarodowych standardów procesowych.

Na marginesie należy wspomnieć, że współczesna struktura sądów administracyjnych w Słowacji została określona w § 19 s.s.p. Tworzą ją Sąd Najwyższy, sądy okręgowe oraz w przypadkach ustanowionych przez prawo także sądy rejonowe. Jednak i tam trwają dyskusje na temat reformy sądownictwa, w tym sądów administracyjnych, które zmierzają w innym kierunku niż postulowana zmiana w polskim porządku prawnym. Postuluje się bowiem zniesienie sądów okręgowych, a w ich miejsce utworzenie w pierwszej instancji trzech, z siedzibą w: Nitrze, Żylinie i Koszycach oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Słowackiej z siedzibą w Bratysławie<sup>73</sup>.

## Podsumowanie

Problematyka sądowoadministracyjnej kontroli orzeczeń wydanych w sprawach kar (sankcji) administracyjnych wpisuje się w szerszy kontekst reform mających wielopłaszczyznowy aspekt i obejmujący wyprzedzająco lub równoległe również prawo administracyjne oraz postępowanie administracyjne w zakresie orzekania administracyjnokarnego<sup>74</sup>, a także prawo wykroczeń.

Podkreślenia wymaga to, że niezależnie od wskazanych wyżej postulatów kwestia dyskusji i zgłaszania postulatów w zakresie potrzeby reformy zarówno procedury sądowoadministracyjnej, jak i ustroju sądów administracyjnych jest faktem<sup>75</sup>. Z tego powodu w ramach poszerzonych rozważań w tej dziedzinie war-

---

z działaniem organów administracji publicznej oraz pozostawanie co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez osiem lat wykonywanie zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo przez dziesięć lat pozostawanie w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, lub praca w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata.

<sup>72</sup> Zob. np. M. Bobrowicz, *Sędzia niepokoju*, „Radca Prawny” 2020, nr 187.

<sup>73</sup> <https://www.justice.gov.sk> [dostęp 4 lutego 2021 r.].

<sup>74</sup> Szerzej zob. np. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *On the need for amendments to administrative penalties and the conversion of certain offences to administrative law in the polish legal system in the light of solutions adopted in the Czech Republic, the Republic of Austria, and the Republic of Germany*, „Teki Komisji Prawniczej PAN” 2020, nr 2, s. 241–256.

<sup>75</sup> Zob. np. R. Stankiewicz, *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium” 2020, nr 1, s. 27–32, [www.temidium.pl](http://www.temidium.pl) [dostęp 15 grudnia 2020 r.]; P. Rojek-Socha, G.J. Leśniak, *Kolejny pomysł na reformę – niech sądy administracyjne przejmą*

to zwrócić uwagę na problemy wskazane w opracowaniu przez pryzmat rozwiązań prawnych dotyczących kontroli sądowoadministracyjnej kar administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne Słowacji. Pokazują one bowiem model, na którym krajowy ustawodawca może się wzorować, a przynajmniej wziąć pod uwagę niektóre rozwiązania, dopasowując je do realiów i istoty polskiej procedury sądowoadministracyjnej.

Bezsporne przy tym jest to, że przenoszenie jakichkolwiek rozwiązań z obcych reżimów prawnych nie może odbywać się mechanicznie. Przeciwnie – modyfikacja przepisów prawnych powinna być dokonywana z ogromnym namysłem, po pogłębionej analizie jej skutków i zakresu zmian. Temu celowi powinna służyć niezbędna i szeroko zakrojona dyskusja. Jakkolwiek w pierwszej kolejności poważnego rozważania wymaga kwestia poszerzenia kompetencji do merytorycznego orzekania sądów administracyjnych. W zasadzie dopiero dopuszczenie takiej możliwości pozwoli rozważyć między innymi zagadnienie unormowania w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi materii bezpośrednio związanej z kontrolą wymierzania kar administracyjnych, w tym dopuszczenie w ograniczonym zakresie prowadzenia postępowania dowodowego, być może z wykorzystaniem słowackiego wzorca normatywnego oraz słowackiego dorobku doktryny i judykatury.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za reformą powinno być również to, że unormowanie sądowoadministracyjnej procedury kontroli w zakresie kar administracyjnych mogłoby stanowić pierwszy krok w stronę ujednoczenia procedury sądowej w tym obszarze i rezygnacji z jej aktualnej wielości, przez przyznanie wyłącznej jurysdykcji w tych sprawach sądom administracyjnym. Dlatego odrębnym, ale równie ważnym zagadnieniem pozostaje kwestia specjalizacji sędziów sądów administracyjnych i reformy ustroju sądów administracyjnych, aby należycie przygotować się do zmian tak pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnym.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 października 1992 r. [*Ústava Slovenskej republiky*].  
Ustawa konstytucyjna nr 460/1992, ze zm. [*Ústavný zákon nr 460/1992, ze zm.*].  
Kodeks postępowania cywilnego, ustawa nr 99/1963, ze zm. [*Občiansky súdny poriadok, Zákon nr 99/1963, ze zm.*].  
Ustawa z 28 sierpnia 1990 r. o wykroczeniach nr 372/1990, ze zm. [*Zákon z 28 sierpnia 1990 r. o priestupkoch nr 372/1990, ze zm.*].

---

*część spraw z powszechnych*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/reforma-sadow-administracyjnych-propozycje-ms-nra-kirp,498194.html> [dostęp 15 grudnia 2020 r.].

- Kodeks postępowania karnego z 2 lipca 2005 r. [*Trestny poriadok*].
- Ustawa nr 162 z 21 maja 2015 r. – Kodeks postępowania administracyjnego z późniejszymi zmianami [*Zákon nr 162 z 21 maja 2015 r., Správny súdny poriadok, ze zm.*].
- Ustawa z 25 lutego 2016 r. o odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw [*Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov*].
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 256, ze zm.
- Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. nr 153, poz. 1269, ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, ze zm.

### Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej z 29 kwietnia 2013 r. [*wyrok NS SR z 29 kwietnia 2013, 5Sž 22/2012*], [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk).
- Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej z 12 września 2017 r. [*wyrok NS SR z 12 września 2017 r., 4Asan/5/2017*], <https://www soi.sk>.
- Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej z 31 lipca 2018 r., 3Asan/10/2017 [*NS SR z 31 lipca 2018 r., 3Asan/10/2017*], [https://www.supcourt.sk/data/att/80931\\_subor.pdf](https://www.supcourt.sk/data/att/80931_subor.pdf).
- Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej z 9 maja 2019 r. [*wyrok NS SR z 9 maja 2019 r., 6Asan/14/2017*].
- Wyrok Sądu Okręgowego w Banská Bystrica z 11 kwietnia 2018 r. [*wyrok Krajský súd Banská Bystrica z 11 kwietnia 2018 r., 23S/91/2017*], [www soi.sk/files/documents/pravoplatne-rozhodnutie/rozsudky](http://www soi.sk/files/documents/pravoplatne-rozhodnutie/rozsudky).
- Wyrok Sądu Okręgowego w Banská Bystrica z 5 września 2018 r. [*wyrok Krajský súd Banská Bystrica z 5 września 2018 r., 23S/157/2017*], <https://www soi.sk>.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Bratisławie z 7 lutego 2019 r. [*wyrok Krajský súd v Bratislave z 7 lutego 2019 r., 6S 81/2018*], [www soi.sk](http://www soi.sk).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2003/19.

### Literatura

- Baxa J., O „malém” a „velkém” trestání v podmínkách právního státu [w:] *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*, red. P. Hulla, L. Tichý, Pezinok 2016.
- Banaszak B., Michalska J., *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2016, nr 4.
- Baricová J. i in., *Správny súdny poriadok. Velký komentár*, Praha 2018.
- Bobrowicz M., *Sędzia niepokoju*, „Radca Prawny” 2020, nr 187.
- Błachucki M., *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, Warszawa 2011.

- Boleček S., *Správne súdnictvo*, Sládkovičove 2006.
- Danecka D., *Nowy model reakcji na drobniejsze czyny zabronione* [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, t. II, red. P. Daniluk, Warszawa 2020.
- Ferenčíková S., *Základné zásady trestnej zodpovednosti*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, seria prawnicza „Prawo 19”, 2016, z. 94, <https://doi.org/10.15584/znurprawo.2016.19.3>.
- Gandžalová D., *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, nr 2.
- Geffertová H., *Správna žaloba vo veciach správneho trestania ako prejav dispozícienej zásady* [w:] *Teória a prax verejnej správy*, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, red. J. Volochová, L. Rožováred, Košice 2019.
- Hajdinová J., *Súdna mapa inak*, <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a908-sudna-mapa-inak>.
- Hanzelová I., Rumana I., Šingliarová I. [w:] *Správny súdny poriadok: Komentár*, Wolters Kluwer, 2016.
- Havelková M., *Plná jurisdikcia správnych súdov a jej vplyv na administratívne konanie vo veciach správneho trestania*, „Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae” 2020, t. XXXIX1.
- Kaščák D., *Základná charakteristika základných zásad trestného konania*, <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/kascak-d/>.
- Kmieciak Z., *Efektyvnosť sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Košičiarová S., *Legitimita moci a legitimita verejného záujmu v teórii verejnej politiky* [w:] *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*, Časť 1, red. I. Palúš, O. Mital, V. Žofčinová, Košice 2018.
- Košičiarová S., *Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania*, „Justičná revue” 2016, nr 68.
- Košičiarová S., *Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov* [w:] *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*, red. S. Košičiarová, Trnava 2016.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji*, Warszawa 1929.
- Łaszczycza G., „Stan wyższej konieczności” w ogólnym postępowaniu administracyjnym, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.
- Machajová J. i in., *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2010.
- Milučký J., *Správne trestanie očami nového Správneho súdneho poriadku* [w:] *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*, red. P. Hulla, L. Tichý, Pezinok 2016.
- Nowicki T., *Zagdnienie instancj w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937.
- Panejko J., *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932.
- Petővská A., *Manudukčná povinnosť správneho súdu v konaniach vo veciach správneho trestania* [w:] *Úlohy správy justície na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva*, red. A. Koronciová, T. Hlinka, Bratislavské právnické fórum, Bratislava 2019.



- Piątek W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXI, z. 4.
- Potásch P., *Pojem „správne trestanie” v perspektíve ustanovenia § 194 a § 195 zákona č. 162/2015 Z. z. správny súdny poriadok (aj v kontexte rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva)* [w:] *Vývojové determinanty práva v Slovenskej republike*, red. B. Cepek, Bratislava 2018.
- Potásch P., *Správne delikty a Správne trestanie v kontexte zásady „nullum crimen sine lege”, „nemo tenetur se ipsum accusare” a zásady legitímnych očakávaní*, [www.paneuropskepravnickelisty.sk](http://www.paneuropskepravnickelisty.sk).
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Radecki W., *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny* [w:] *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, red. J. Skupiński, Warszawa 1995.
- Rojek-Socha P., Leśniak G.J., *Kolejny pomysł na reformę – niech sądy administracyjne przejmą część spraw z powszechnych*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/reformasadow-administracyjnych-propozycje-ms-nra-kirp,498194.html>.
- Romańska M., *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012.
- Sawuła R., *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Seman T., *Preskúmvanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*, Košice 2006.
- Seman T., *Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie vo veciach správneho trestania* [w:] *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, red. K. Frumarova, Olomouc 2018.
- Skoczylas A., *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane zagadnienia)* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012.
- Srebalová M., Pekár B., Horvat M., *Vybrané pojmy a postupy podľa Správneho súdneho poriadku* [w:] *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, red. K. Frumarová, Olomouc 2018.
- Staniszewska L., *Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017.
- Stankiewicz R., *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium” 2020, nr 1, [www.temidium.pl](http://www.temidium.pl).
- Šabová Z., *Zásady správneho trestania v súťažnom práve*, [www.pravnenoviny.sk](http://www.pravnenoviny.sk).

- Škrobák J., *Odborná a skutková správnosť rozhodnutia v procese jeho prieskumu* [w:] *De-terminanty právnej úpravy prieskumu individuálnych správnych aktov*, red. J. Vačok, M. Havelková, Bratislava 2019.
- Śliwiński E., *Procedura nakładania administracyjnych kar pieniężnych w postępowaniu jurysdykcyjnym i jej weryfikacja w postępowaniu sądowo-administracyjnym a standard Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2019, t. XVIII, nr 1.
- Tittlová M., *Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár*, Bratislava 2017.
- Wylężek A., *Klauzula generalna – stan wyższej konieczności* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017.
- Ziółkowska A., *Czas jako wartość w postępowaniu sądowo-administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Katowice 2019.
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *On the need for amendments to administrative penalties and the conversion of certain offences to administrative law in the polish legal system in the light of solutions adopted in the Czech Republic, the Republic of Austria, and the Republic of Germany*, „Teki Komisji Prawniczej PAN” 2020, nr 2.
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *O znaczeniu zwyczaju w prawie administracyjnym wg koncepcji J.S. Langroda* [w:] *Teoria instytucji postępowania administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.