

Piotr Ochman

Uniwersytet Wrocławski

ORCID 0000-0001-5590-3299

piotr.ochman@uwr.edu.pl

Kilka uwag na temat (zakazu) podwójnego karania podmiotu zbiorowego na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz administracyjną karą pieniężną

Słowa kluczowe: odpowiedzialność karna i administracyjna podmiotów zbiorowych, podwójne karanie podmiotów zbiorowych

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest problematyka na styku odpowiedzialności karnej oraz administracyjnej podmiotów zbiorowych. Analizie poddawane jest bowiem zagadnienie dotyczące możliwości podwójnego karania podmiotu zbiorowego na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz administracyjną karą pieniężną. Punktem odniesienia w powyższym zakresie są nie tylko krajowe akty prawne (Konstytucja RP, Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks postępowania administracyjnego), ale także międzynarodowe i unijne, a zwłaszcza Europejska Konwencja Praw Człowieka. Dokonywane rozważania uwzględniają również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Comments on (prohibition of) double punishment of a collective entity under the Act on the liability of collective entities for prohibited acts and administrative fines

Keywords: criminal and administrative liability of collective entities, double punishment of a collective entity

Summary: The subject of the study is issues in the context of criminal and administrative liability of collective entities. In particular, the issue of the possibility of double punishment of a collective entity under the Act on the liability of collective entities for prohibited acts and with administrative fines is analyzed. The point of reference in this respect are not only domestic legal acts (the Constitution of the Republic of Poland, the Code of Criminal Procedure and the Code of Administrative Procedure), but also international and EU legal acts, especially the European Convention on Human Rights. The considerations also take into account the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, the Supreme Court and the European Court of Human Rights.

1

Wkraczanie odpowiedzialności administracyjnej, której jednym z przejawów są administracyjne kary pieniężne, w obszar zarezerwowany dotychczas dla prawa karnego, a zwłaszcza prawa karnego gospodarczego¹, jest niezaprzeczalnym faktem². Fenomen ten nazywany jest w polskiej literaturze fachowej „zastępowaniem odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną”³ lub „konwersją odpowiedzialności karnej w administracyjną”⁴. Niezależnie jednak od rozmiarów wskazanego zjawiska problematyka zastępowania odpowiedzialności karnej *sensu largo* (przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe) odpowiedzialnością administracyjną (delikty zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi) czy też w ogóle odpowiedzialności administracyjnej represyjnej jeszcze do niedawna⁵ pozostawała zasadniczo poza sferą rozważań doktryny prawa karnego⁶, stanowiąc, co do zasady, przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego⁷. Taki stan rzeczy trafnie zdiagnozował w jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazując, że

[...] obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania za pomocą sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu kar-

¹ Zob. O. Górniok, *Pojęcie prawa karnego gospodarczego i jego szczególne problemy*, [w:] O. Górniok (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 8; *eadem*, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 137; S. Zółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 146; R. Zawłocki, *Istota prawa karnego gospodarczego*, [w:] R. Zawłocki (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2012, s. 16-17; P. Ochman, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*, Warszawa 2011, s. 92-106; L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 55.

² W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] M. Bojarski (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 1994, s. 14; *idem*, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 15-24.

³ W. Radecki, *Kilka uwag...*, s. 14.

⁴ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 19.

⁵ T. Oczkowski, *Problematyka deliktów administracyjnych – rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 249; W. Radecki, *Kilka uwag...*, s. 14; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 66-67.

⁶ Zob. T. Oczkowski, *op. cit.*, s. 249; W. Radecki, *Dezintegracja...*, s. 25.

⁷ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 21-34; M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy wężłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 22; H. Nowicki, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, Warszawa 2017, s. 651.

nym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*⁸.

2

W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej typizacja deliktów administracyjnych zasadniczo jednak nie różni się od typizacji czynów zabronionych jako przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe⁹. W ich strukturze występują jednak sankcje nieznanne tradycyjnemu prawu karnemu (np. „kary pieniężne”)¹⁰. W doktrynie z zakresu prawa administracyjnego wskazuje się, że sankcje administracyjne to „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”¹¹. Sankcje te mogą polegać w szczególności na: pozbawieniu uprawnienia, ograniczeniu uprawnienia, doprowadzeniu do stanu zgodności z prawem (sankcje o charakterze egzekucyjnym) czy też karze pieniężnej¹². Stanowią one konsekwencję naruszenia zakazów lub nakazów wynikających z przepisów prawa lub indywidualnych aktów administracyjnych¹³. Mogą w szczególności służyć przymuszeniu do wykonania określonych obowiązków podmiotów podległych władztwu administracyjnemu (egzekucja obowiązków administracyjnoprawnych) czy też stanowić środki o charakterze represyjnym¹⁴. Występujące, zwłaszcza w postaci administracyjnych kar pieniężnych, sankcje administracyjne wypierają dotychczasowe prawnokarne środki oddziaływania represyjnego¹⁵. W literaturze fachowej zasadnie podkreśla się jednak, że taka dekryminalizacja tylko formalnie może oznaczać zmniejszenie stopnia re-

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.11.2010 r., sygn. P 29/09, SIP Legalis Nr 264251.

⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 68-72; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2005, t. XVIII, s. 347.

¹⁰ Zob. W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14-15, s. 5. Kary pieniężne stanowią natomiast sankcję przewidzianą w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

¹¹ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 73.

¹² Niektórzy jednak do sankcji administracyjnych zaliczają także „sankcje karne wymierzone w trybie i na zasadach przepisów prawa o wykroczeniach”. H. Nowicki, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 671.

¹³ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 39.

¹⁴ Zob. P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 345-346.

¹⁵ W. Radecki, *Kilka uwag...*, s. 14; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny...*, s. 344.

presyjności ustawodawstwa gospodarczego¹⁶. Wynika to z faktu, że nie deklarowany przez ustawodawcę model odpowiedzialności prawnej kształtuje jego stopień represyjności, lecz jego faktyczny kształt, zwłaszcza że sankcje przewidziane za delikty administracyjne „mogą być – w wymiarze finansowym – znacznie bardziej dolegliwe niż sankcje nie tylko za wykroczenia, ale nawet za przestępstwa”¹⁷. Stąd też taki stan rzeczy tylko pozornie może korespondować z niekwestionowaną dziś tezą o subsydiarnym charakterze prawa karnego, zwłaszcza w dziedzinie obrotu gospodarczego¹⁸.

3

Praktyka sięgania do konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych z całą pewnością wynika ze stosunkowo małego stopnia jej skomplikowania¹⁹, szybkości i skuteczności dochodzenia nałożonych kar²⁰, zwłaszcza z uwagi na tożsamość organu ustalającego naruszenie prawa oraz nakładającego sankcję administracyjną, dynamiki rozwoju patologii gospodarczych oraz konieczności zapewnienia szybkiej reakcji na nie, technicznym przedmiotem regulacji oraz zróżnicowaniem podmiotów odpowiedzialności (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej)²¹. Dodatkowo w ujęciu statystycznym takie przekształcenie kategoryjne odpowiedzialności niewątpliwie prowadzi do (liczbowego) zmniejszenia ilości czynów zabronionych danego rodzaju (wpływ na obraz przestępczości). Dynamiczny rozwój i wręcz inflacja deliktów administracyjnych spowodowały konieczność reakcji ustawodawczej mającej na celu uregulowanie stanu prawnego związanego z problematyką nakładania administracyjnych kar pieniężnych²². Jeszcze do niedawna bowiem nie było ogólnych zasad odpowiedzialności i zasad karania za delikt administracyjny²³. Pomimo operowa-

¹⁶ T. Oczkowski, *op. cit.*, s. 251.

¹⁷ W. Radecki, *Kary pieniężne...*, s. 5-6.

¹⁸ Subsidiarność prawa karnego gospodarczego może być jednak rozpatrywana w dwóch aspektach (S. Żółtek, *op. cit.*, s. 117): po pierwsze jako nakaz ograniczenia karnoprawnej ingerencji w przypadku, gdy środki prawne przewidziane przez inne dziedziny prawa są wystarczające; po drugie z kolei jako przymus karnoprawnej ingerencji w odniesieniu do przypadków, w których środki zwalczania określonych patologii przewidziane przez inne dziedziny prawa są niewystarczające.

¹⁹ T. Oczkowski, *op. cit.*, s. 251.

²⁰ W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Fliieger, *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 546; D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 21.

²¹ D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 70; W. Radecki, *Dezintegracja...*, s. 24.

²² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1183.

²³ W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności...*, s. 547. Zwrócić jednak należy uwagę, że niektóre przepisy przewidujące takie sankcje administracyjne określają okoliczności, jakie należy wziąć

nia przez ustawodawcę w zakresie sankcji administracyjnych karami pieniężnymi o znacznej dolegliwości prawo administracyjne nie określało zasad wymiaru kary czy też przedawnienia karalności albo przedawnienia wykonania kary. Nie było także reguł pozwalających na rozstrzyganie zbiegu odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi z innymi reżimami odpowiedzialności represyjnej (zagadnienie zakazu podwójnego karania). Wskazane okoliczności w połączeniu z obowiązującym modelem kontroli sądowniczoadministracyjnej²⁴ powodowały, że ograniczona była także możliwość sądowej kontroli decyzji administracyjnej o nałożeniu sankcji administracyjnej²⁵. Mając na uwadze wskazane wątpliwości, wydawać by się mogło, że dodanie w dniu 1 czerwca 2017 r.²⁶ w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ Działu IVA zatytułowanego *Administracyjne kary pieniężne* (art. 189a – 189k k.p.a.) powinno rozwiązać wątpliwości odnośnie do zasygnalizowanych mankamentów administracyjnych kar pieniężnych. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy stanowiącego podstawy wprowadzenia powyżej wskazanych zmian wskazano w szczególności, że²⁸ dolegliwość kar administracyjnych jest wyższa aniżeli kar wymierzanych z tytułu popełnienia wykroczenia, wykroczenia skarbowego, przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, natomiast brak jest ogólnych zasad karania, co powoduje niejednorodność w zakresie kształtowania sytuacji prawnej podmiotów podlegających ukaraniu, a także występuje automatyzm oraz brak zasad wymiaru kar administracyjnych. Również w publikacjach fachowych od dłuższego czasu problematyka administracyjnych kar pieniężnych stanowiła przedmiot szerszego zainteresowania właśnie z powodu mankamentów związanych z brakiem jednolitego, spójnego i kompleksowego uregulowania tej materii²⁹. Nie bez znaczenia jest też kwestia, że administracyjne kary pieniężne stwarzać mogą *in concreto* dużo większą dolegliwość aniżeli sankcja karna. Również funkcje odpowiedzialności

pod uwagę przy wymierzaniu takich sankcji. Zob. M. Kaczocha, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3, s. 43.

²⁴ Wśród kryteriów oceny sądów administracyjnych można wymienić: zgodność rozstrzygnięcia z przepisami prawa materialnego, prawidłowość procedowania oraz respektowanie reguł kompetencji. Por. P. Wajda, *op. cit.*, s. 232.

²⁵ W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności...*, s. 546; B. Nita, *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 19. Por. P. Wajda, *op. cit.*, s. 228-235.

²⁶ Ustawą z dnia 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

²⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., zwanej dalej k.p.a.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1183.

²⁹ Np. W. Radecki, *Dezintegracja...*, s. 28.

administracyjnej przejawiają w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych podobieństwo do funkcji odpowiedzialności karnej³⁰.

4

Skutkiem ubocznym rozprzestrzeniania się administracyjnych kar pieniężnych w polskiej rzeczywistości normatywnej są również przypadki, w których ten sam czyn kwalifikowany być może jako przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną³¹. Jakkolwiek wprowadzanie sankcji administracyjnych służyć ma „urzeczywistnianiu norm tego prawa poprzez kształtowanie obowiązków, nakazów, zakazów oraz innych dolegliwości”³², to warto zwrócić uwagę na fakt, że stosowanie tych sankcji – w przeciwieństwie do odpowiedzialności za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie, wykroczenie skarbowe – nie jest ograniczone do osób fizycznych. Administracyjne kary pieniężne mogą być bowiem również nakładane na osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Powstaje zatem pytanie: w jaki sposób wprowadzone w k.p.a. regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych korespondują z możliwością uprzedniego wyciążenia wobec podmiotu zbiorowego konsekwencji na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary?

5

Problematyka odpowiedzialności karnej osób prawnych w Polsce, podobnie jak w przypadku problematyki administracyjnych kar pieniężnych, w polskiej nauce prawa karnego szerzej zaczęła być podejmowana w ostatnich kilkunastu latach³³. Jakkolwiek nie jest kwestionowana konieczność reagowania na różnego rodzaju patologie gospodarcze, których animatorami i beneficjentami były nierzadko podmioty zbiorowe³⁴, to jednak istniejące aktualnie regulacje prawne nie są wy-

³⁰ W. Radecki, *Kilka uwag...*, s. 14.

³¹ Przypadki takie występują np. w kontekście odpowiedzialności z tytułu uczestnictwa w zmwowach przetargowych (odpowiedzialność za delikt administracyjny określony w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz odpowiedzialność na podstawie przepisu art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

³² H. Nowicki, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 671.

³³ Zob. P. Ochman, *Kilka uwag na temat materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w świetle projektowanych zmian*, [w:] P. Góralski, A. Muszyńska, *Reforma prawa karnego 2015-2019*, Warszawa 2020, s. 461-475.

³⁴ Zob. O. Górniok, *Przestępczość przedsiębiorstw i karania jej sprawców*, Warszawa 1995, s. 12; M. Szymańska, *Problem odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1998, z. 2, s. 197. Zob. także B. Nita, *Postępowanie karne przeciwko podmiotom*

starczające. Pozornie atrakcyjny model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary wprowadzony ustawą z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁵, praktyka organów ścigania oraz organów wymiaru sprawiedliwości z rezerwą podchodzi do istniejących rozwiązań³⁶. Z dostępnych statystyk wynika³⁷, że ilość postępowań przeciwko podmiotom zbiorowym toczących się przed sądami jest znikoma³⁸. Również orzekane w ich toku kary nie są wysokie (od 1000 zł do 12 000 zł). Taki stan rzeczy jest dalece nieefektywny³⁹, a zwłaszcza nie stanowi rzeczywistej realizacji zarówno wymogów międzynarodowych, jak i polityczno-kryminalnych w obszarze przeciwdziałania i zwalczania tzw. przestępczości przedsiębiorstw. Pomimo występowania różnych inicjatyw na rzecz zmian obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴⁰ dotychczas nie udało się całościowo zrewidować modelu i zasad odpowiedzialności podmiotów kolektywnych. Aktualny model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych opiera się na odpowiedzialności za czyn reprezentanta podmiotu zbiorowego, za który to *quasi*-winę ponosi podmiot zbiorowy (tzw. winę organizacyjną, winę w wyborze lub winę w nadzorze – art. 5 u.o.p.z.). Warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jest, aby inkryminowany na podstawie u.o.p.z. czyn reprezentanta tego podmiotu przyniósł lub mógł przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową (art. 3 u.o.p.z.). Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego nie odnosi się do wszystkich czynów zabronionych, lecz wyłącznie do określonych w przepisie art. 16 u.o.p.z. Warunkiem odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jest zaistnienie prejuryka-

zbiorowym, Sopot 2008, s. 11-12; M. Filar, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, [w:] A. Marek (red.), *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego. Tom 1*, Warszawa 2010, s. 416-417.

³⁵ Dz.U. z 2020, poz. 358, z późn.zm., zwana dalej u.o.p.z.

³⁶ Zob. C. Nowak, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – praktyka stosowania przepisów*, [w:] *Rola urzędów administracji państwowej w identyfikowaniu nieprawidłowości w zamówieniach publicznych. IV Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2014, s. 40-45.

³⁷ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf) [data dostępu: 8.10.2020].

³⁸ Okoliczność taka wynikała zwłaszcza z niedostatków legislacyjnych u.o.p.z., które uniemożliwiały jej stosowanie w praktyce. Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5.05.2009 r., sygn. IV KK 427/08, OSNKW 2009 nr 7, poz. 57 oraz kolejne orzeczenia tego Sądu potwierdzające, że pominięcie w przepisie art. 5 u.o.p.z. przesłanki własnej odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyny osób wskazanych w art. 3 pkt 1 u.o.p.z., przy niewprowadzeniu jakichkolwiek innych zasad odpowiedzialności podmiotu za działania osób nim zarządzających, spowodowało brak możliwości pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności za czyny zabronione tej kategorii osób.

³⁹ Zob. W. Zalewski, *Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego w prawie karnym – w poszukiwaniu racjonalności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 37, s. 403.

⁴⁰ Zob. szerzej P. Ochman, *Kilka uwag...*, s. 461-475.

tu, tj. stwierdzenie faktu popełnienia czynu zabronionego przez osobę fizyczną prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (art. 4 u.o.p.z.). W konsekwencji powyższego wobec podmiotu zbiorowego możliwe jest orzeczenie zróżnicowanych sankcji, np. kary pieniężnej od 1000 zł do 5 000 000,00 zł, przepadku, różnego rodzaju zakazy (np. zakaz promocji lub reklamy), a także podanie wyroku do publicznej wiadomości.

6

Biorąc pod uwagę katalog czynów zabronionych przewidziany w przepisie art. 16 u.o.p.z., może zaistnieć sytuacja, w której dojdzie do wyczerpania przez podmiot zbiorowy ustawowych znamion deliktu administracyjnego oraz przesłanek odpowiedzialności na gruncie u.o.p.z. W konsekwencji powstaje pytanie o zagadnienie wpływu i relacji pomiędzy orzeczonymi prawomocnie wobec podmiotu zbiorowego w różnych procedurach sankcjami, a zatem zagadnienia podwójnego karania podmiotów kolektywnych. Możliwe są w tym przypadku dwie sytuacje: (1) uprzednie nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, a następnie prowadzenie postępowania wobec podmiotu zbiorowego na podstawie u.o.p.z. albo (2) wyciągnięcie wobec podmiotu zbiorowego konsekwencji na podstawie u.o.p.z., a następnie nałożenie na ten podmiot administracyjnej kary pieniężnej. Pozornie kwestia ta została rozwiązana w przepisie art. 6 u.o.p.z., zgodnie z którym

[...] odpowiedzialność albo brak odpowiedzialności podmiotu zbiorowego na zasadach określonych w niniejszej ustawie nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego.

Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że

[...] podmiot zbiorowy odpowiadający na zasadach określonych tą ustawą nie jest wolny od odpowiedzialności administracyjnej [...], którą z woli prawodawcy podmiot zbiorowy ponosić może obok odpowiedzialności wynikającej z cyt. wyżej ustawy z 28.10.2002 r., o ile spełnione zostaną przesłanki określone tą ustawą [...]

i kwestia zgodności z Konstytucją regulacji ustaw przewidujących administracyjne kary pieniężne nakładane na podmiot zbiorowy jest przesądzona⁴¹. W konse-

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.07.2009 r., sygn. I FSK 963/08, SIP Legalis Nr 224292. Zob. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 21.01.2009 r.,

kwencji wydawać by się mogło, że łączne wyciągnięcie wobec podmiotu zbiorowego konsekwencji na podstawie u.o.p.z. oraz nałożenie na ten podmiot administracyjnej kary pieniężnej jest dopuszczalne. Warto jednak w tym miejscu powołać chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, w którym wskazuje się, że

[...] stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej, określanej przez zaskarżoną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe w postępowaniu przed finansowymi organami orzekającymi, narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi bowiem wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną⁴².

Pogląd wyrażony w cytowanym orzeczeniu został również podzielony w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2006 r.⁴³ Także w literaturze fachowej zostały podniesione krytyczne zastrzeżenia co do prawidłowości rozwiązania legislacyjnego określonego w przepisie art. 6 u.o.p.z.⁴⁴ Czy zatem faktycznie możliwość podwójnego karania podmiotu kolektywnego znajduje uzasadnienie w świetle regulacji międzynarodowych (unijnych) oraz Konstytucji RP, zwłaszcza w kontekście zasady *ne bis in idem*⁴⁵?

7

Zasada *ne bis in idem* stanowi bowiem jeden z podstawowych instrumentów zapobiegających ponownemu pociągnięciu do odpowiedzialności za czyn będący już przedmiotem uprzednio prawomocnie zakończonego postępowania⁴⁶. Odnosi się

sygn. I FSK 1879/07, SIP Legalis Nr 188277; 21.01.2009 r., sygn. I FSK 107/08, SIP Legalis Nr 188270; 20.05.2009 r., sygn. I FSK 292/09, SIP Legalis Nr 231726.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29.04.1998 r., sygn. K 17/97, SIP Legalis Nr 10430. Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.09.2007 r., sygn. P 43/06, SIP Legalis Nr 85841 oraz L. Wilk, *Zasada subsydiarności w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 6, s. 56; S. Żółtek, *op. cit.*, s. 238–239.

⁴³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.10.2006 r., sygn. I FPS 2/06, SIP Legalis Nr 78707.

⁴⁴ B. Nita, *Postępowanie karne...*, s. 378; S. Żółtek, *op. cit.*, s. 242; A. Zientara, *Odpowiedzialność karna i administracyjna za udział w zмовie przetargowej – możliwość podwójnego ukarania*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 108.

⁴⁵ Należy się zgodzić, że „każde naruszenie zasady *ne bis in idem* to naruszenie zasady proporcjonalności w jej aspekcie negatywnym”. Por. A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 386.

⁴⁶ Zasada ta wyraża się w dwóch zakazach: zakazie wszczęcia i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą oraz zakazie podwójnego karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu

ona zatem do postępowania, w którym występuje tożsamość podmiotu i czynu, za który to doszło do prawomocnego ukarania (skazania). Jej istotą jest niedopuszczenie do kumulowania odpowiedzialności za ten sam czyn. Zasada *ne bis in idem* wynika z wielu aktów prawnych, zarówno o charakterze międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. Zakaz podwójnego karania wynika wprost z przepisu art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 z dnia 22 listopada 1984 r. do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁷. Przepis ten stanowi, że „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwa, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”. Również przepis art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że „nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”⁴⁸. Podobnie przepis art. 50 Karty Praw Podstawowych stanowi, że „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”⁴⁹. W przepisie art. 54 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach wskazano, że

[...] osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej Umawiającej się Strony, nie może być ścigana na obszarze innej Umawiającej się Strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych skazującej Umawiającej się Strony⁵⁰.

Z kolei w płaszczyźnie konstytucyjnej⁵¹ zasada *ne bis in idem* wywodzona jest z przepisu art. 2 Konstytucji RP (zasady demokratycznego państwa prawa)⁵², jak

zagrożonego karą. Dalej szersza analiza zostanie poświęcona temu drugiemu aspektowi. Na temat istoty zasady *ne bis in idem* zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 29-72; M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Zakamycze 2005, s. 32-59 i 73-127; P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011, s. 371-392.

⁴⁷ Dz.U. Nr 42, poz. 364.

⁴⁸ Dz.U. Nr 38, poz. 167.

⁴⁹ Dz. Urz. UE seria C z 2007 r., Nr 303, poz. 1.

⁵⁰ Dz. Urz. UE seria L z 2000 r., Nr 239, poz. 19.

⁵¹ Zob. A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 57-60.

⁵² Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.10.2002 r., sygn. K 36/00, SIP Legalis Nr 55386.

również art. 45 ust. 1 (prawo do sądu)⁵³ oraz 42 ust. 2 Konstytucji RP (prawo do obrony)⁵⁴. Upřednie prawomocne zakończenie postępowania karnego dotyczące tego samego czynu tej samej osoby stanowi negatywną przesłankę procesową (art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁵⁵)⁵⁶. Częściowo zagadnienie zakazu podwójnego karania uregulowano w k.p.a. Zgodnie bowiem z przepisem art. 189f § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu w szczególności, jeżeli za to samo zachowanie strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i upřednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna⁵⁷. Jak się trafnie wskazuje w literaturze fachowej, powołany przepis wprowadza zasadę *ne bis in idem* w jego wersji umiarkowanej⁵⁸. Nie statuuje on *expressis verbis* zakazu nakładania administracyjnej kary pieniężnej za zachowanie upřednio już osądzone, a tylko stanowi podstawę do odstąpienia od nałożenia na stronę kary pieniężnej. Takie odstąpienie jednak możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy (a) za to samo zachowanie (b) strona została upřednio prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i (c) kara ta spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Z uwagi na fakt, że zakres zastosowania zasady *ne bis in idem* na gruncie k.p.a. jest ograniczony do upředniego skazania (ukarania) za przestępstwo (wykroczenie) lub przestępstwo skarbowe (wykroczenie skarbowe), ograniczenie podwójnego karania możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do stron posiadających status osób fizycznych. Kwestia ta została jednak całkowicie pominięta w odniesieniu do podmiotów nieposiadających statusu osób fizycznych, w tym zwłaszcza podmiotów zbiorowych w rozumieniu u.o.p.z.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15.04.2008 r., sygn. P 26/06, SIP Legalis Nr 95905.

⁵⁴ P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy...*, s. 421–437; *idem*, *Problem reakcji na tzw. czyny przepołowione w świetle ciągłości popełnienia przestępstwa, konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych oraz zasady ne bis in idem*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 3, s. 33.

⁵⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 30, z późn. zm., zwana dalej k.p.k.

⁵⁶ Zob. A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 60–71.

⁵⁷ Również przepisy poszczególnych ustaw kazuistycznie regulują zasady rozstrzygania zbiegu pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną i odpowiedzialnością karną. Zob. na ten temat A. Błażnio-Parzych, *op. cit.*, s. 225–254.

⁵⁸ *Komentarz do art. 189fk.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII SIP LEX, teza 8.

8

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że wynikający z przepisu art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 z dnia 22 listopada 1984 r. do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zakaz podwójnego karania nie odnosi się wyłącznie do spraw karnych zakwalifikowanych jako karne w prawie krajowym, lecz ustalenia, czy „postępowanie karne” w rozumieniu tego przepisu następuje na zasadach określonych w przepisach art. 6 i 7 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁹, a zatem dotyczyć on może spraw niekoniecznie kwalifikowanych w danych porządkach krajowych jako przestępstwa i poddanych jurysdykcji sądów, natomiast o tożsamości inkryminowanego bardziej od kwalifikacji prawnej decydują względy merytoryczne⁶⁰. Zastosowanie mają bowiem w tym przypadku kryteria wskazane w orzeczeniu w sprawie *Engel i inni przeciwko Holandii*⁶¹, tj. kwalifikacja naruszenia według prawa krajowego, charakter naruszenia oraz surowość (dolegliwość) grożącej kary⁶². W konsekwencji, w przypadku kumulacji odpowiedzialności karnej i administracyjnej, określona w przepisie art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 z dnia 22 listopada 1984 r. do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zasada *ne bis in idem* zaktualizuje się w przypadku uznania, że sankcja nałożona w postępowaniu administracyjnym powinna być uznana za sankcję karną, biorąc pod uwagę charakter naruszenia lub charakter i dolegliwość tej sankcji⁶³. Warto przy tym wskazać, że status „sprawy karnej” w rozumie-

⁵⁹ P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 i 7 EKPC*, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, SIP Legalis; A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 264–292; M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2016, s. 230–240.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 10.02.2009 r. w sprawie 14939/03. O kryteriach wyróżnienia odpowiedzialności represyjnej w orzecznictwie ETPC zob. A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 66–79.

⁶¹ Wyrok ETPC z 8.06.1976 r. w sprawach 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 i 5370/72.

⁶² Zob. szerzej M. Jackowski, *Zasada ne bis in idem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9, s. 18–30; M. Szwarc, *Łączne zastosowanie sankcji administracyjnych i karnych w świetle zasady ne bis in idem (uwagi na tle orzecznictwa ETPC)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12, s. 44–45.

⁶³ M. Szwarc, *op. cit.*, s. 44. Warto jednak wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuszcza również możliwość nałożenia za ten sam czyn sankcji karnej i administracyjnej (represyjnej) łącznie, pod warunkiem wszakże, że te oba postępowania wykazują wystarczająco ścisły związek (postanowienie ETPC z 30.05.2000 r. w sprawie nr 31982/96; Wyrok ETPC z 17.02.2015 r. w sprawie nr 41604/11, wyrok ETPC z 4.10.2016 r. w sprawie nr 21563/12). W wyroku z 15.11.2016 r. w sprawie nr 24130/11 i 29758/11 ETPC wskazał, że ustalenie, czy zachodzi dostatecznie bliski związek pomiędzy dwoma postępowaniami represyjnymi, należy zweryfikować, (a) czy te odrębne postępowania realizują uzupełniające się cele, a zatem odnoszą się do odmiennych aspektów danego niewłaściwego społecznego zachowania, (b) czy dwukrotność danych postępowań jest na gruncie prawa i praktyki przewidywalną konsekwencją, (c) czy właściwe postępowania prowadzone są w taki sposób, by uniknąć, na tyle, na ile to możliwe, dublowania się procesu gromadzenia i oceny dowodów, w szczególności poprzez odpowiednią interakcję między różnymi właściwymi władzami pro-

niu Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mogą mieć sprawy kwalifikowane w prawie krajowym jako sprawy administracyjne⁶⁴. Również w wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. P 32/12 wskazuje się, że

[...] w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym⁶⁵.

Koresponduje to także z szerszym w płaszczyźnie konstytucyjnej rozumieniem pojęcia odpowiedzialności karnej, która może obejmować również odpowiedzialność administracyjną polegającą na nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych, a także odpowiedzialność podmiotów zbiorowych⁶⁶.

9

Pomimo takiego stanu rzeczy brak aktualnie wyraźnej podstawy prawnej zakazującej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku pociągnięcia podmiotu zbiorowego na podstawie u.o.p.z. oraz odwrotnie⁶⁷. Powstaje zatem pytanie o sposób rozwiązania tego zagadnienia. W literaturze fachowej zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym „w razie wszczęcia procedur karnej i administracyjnej w przedmiocie wymierzenia sankcji jedno z tych postępowań winno być zakończone rozstrzygnięciem o nieukaraniu z uwagi na procedowanie w tym przedmiocie w drugiej – odrębnej procedurze”⁶⁸. Wskazuje się także, że w takim przypadku należałoby odstąpić od stosowania odpowiedzialności administracyjnej⁶⁹, jak również na potrzebę kazuistycznego analizowania konkretnego przypadku z uwzględnie-

wadzącą do tego, by ustalenie faktów w jednym postępowaniu było wykorzystywane również w drugim postępowaniu, a także (d) czy sankcja nałożona w postępowaniu, które się zakończyło w sposób ostateczny jako pierwsze, jest uwzględniana w postępowaniu, które się zakończy jako ostatnie, tak aby zapobiec ponoszeniu przez daną jednostkę nadmiernego ciężaru.

⁶⁴ Np. wyrok ETPC z dnia 4.03.2014 r. w sprawie 18640/10, który dotyczył łącznego zastosowania sankcji karnej i administracyjnej z tytułu dopuszczenia się manipulacji instrumentem finansowym, czy też wyrok ETPC z dnia 27.09.2011 r. w sprawie 43509/08 dotyczący naruszeń prawa kartelowego (zob. szerzej M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 238-240).

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2015 r., sygn. P 32/12, SIP Legalis Nr 1344498.

⁶⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3.11.2004 r., sygn. K 18/03, Dz.U. Nr 243, poz. 2442.

⁶⁷ Por. rozwiązanie prezentowane przez W. Radeckiego w odniesieniu do prawa czeskiego i słowackiego, [w:] *Kategoryzacje czynów zabronionych pod groźbą kary w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 17-18.

⁶⁸ M. Wincenciak, *op. cit.*, s. 236.

⁶⁹ S. Żółtek, *op. cit.*, s. 243.

niem bilansu zysków i strat⁷⁰. Rozwiązanie zarysowanego problemu jest możliwe na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy uprzedniego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot kolektywny i wpływu tego zdarzenia na toczące się postępowanie wobec podmiotu zbiorowego. Zgodnie z przepisem art. 22 u.o.p.z. do postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, o ile przepisy u.o.p.z. nie stanowią inaczej⁷¹. W związku z tym podstawy umorzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego poszukiwać można by w oparciu o tzw. katalog negatywnych przesłanek procesowych określonych w przepisie art. 17 k.p.k. W grę wchodzi dwa warianty: umorzenie postępowania wobec tego podmiotu na podstawie przepisu art. 17 § 1 pkt 7 lub 7 k.p.k.⁷² Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się. W literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się jednak, że przepis ten dotyczy postępowania karnego w rozumieniu k.p.k., a nie jakiegokolwiek postępowania w sprawie o ten sam czyn⁷³. W tym kontekście wydaje się, że podstawą prawną umorzenia lub odmowy wszczęcia postępowania wobec podmiotu zbiorowego powinien być przepis art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. w powiązaniu z przepisem art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 z dnia 22 listopada 1984 r. do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷⁴. Argumentem przeciwko takiej interpretacji może być także literalne brzmienie powołanego już przepisu art. 6 u.o.p.z. dopuszczającego zbieg odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego z odpowiedzialnością administracyjną. Wydaje się jednak, że przepis ten również powinien być interpretowany w zgodzie z zasadą *ne bis in idem* w rozumieniu przedstawianym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W konsekwencji poza zakresem powołanego przepisu powinny się znaleźć sytu-

⁷⁰ L. Wilk, *op. cit.* s. 63-64.

⁷¹ Nie stosuje się jednak przepisów Kodeksu postępowania karnego o oskarżyciela prywatnym, przedstawicieli społecznym, postępowaniu przygotowawczym, postępowaniach szczególnych oraz o postępowaniu karnym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych.

⁷² A. Lach, *Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 9, s. 61.

⁷³ *Komentarz do art. 17 k.p.k.*, [w:] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, teza 29a; postanowienie Sądu Najwyższego z 29.01.2004 r., sygn. I KZP 40/03, SIP Legalis Nr 61020. Zob. W. Wróbel, *Zakaz podwójnej karalności i zasada ne bis in idem w obszarze przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), *Zagadnienia prawa dowodowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 149; M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 3.

⁷⁴ Zob. A. Lach, *op. cit.*, s. 61. Por. także A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 305-306; P. Kardas, *Problemy reakcji...*, s. 11 i 33-34.

acje, w których chodzi o pociągnięcie podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności administracyjnej represyjnej⁷⁵. Drugi wariant analizowanego zagadnienia dotyczy uprzedniego wyciągnięcia wobec podmiotu kolektywnego konsekwencji na podstawie u.o.p.z. i wpływu tego zdarzenia na toczące się wobec podmiotu zbiorowego postępowanie w sprawie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Jak już wskazano, przepisy k.p.a. takiej sytuacji nie przewidziały w ogóle, natomiast zgodnie z zasadą praworządności wywodzoną z przepisu art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W doktrynie postępowania administracyjnego wskazuje się, że

[...] działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy⁷⁶.

W zdecydowanej większości przepisów typizujących delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną ustawodawca nie przewidział możliwości fakultatywnego nałożenia kary pieniężnej opartego na uznaniu administracyjnym, lecz jej obligatoryjność w przypadku stwierdzenia naruszenia. W konsekwencji organ administracji publicznej zobowiązany jest do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nawet w sytuacji uprzedniego wyciągnięcia wobec podmiotu zbiorowego konsekwencji na podstawie u.o.p.z.⁷⁷ Brak reguły określającej, w jaki sposób rozstrzygnąć uprzednie ukaranie podmiotu zbiorowego, w chwili możliwego nałożenia na ten podmiot administracyjnej kary pieniężnej, powoduje więc sytuację, w której podmiot ten zostanie dwa razy ukarany za ten sam czyn, a zatem zostanie naruszona zasada *ne bis in idem*. Jakkolwiek można by się zastanawiać, czy w takiej sytuacji nie znajdzie zastosowania wobec podmiotu zbiorowego instytucja ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej poprzez jej umorzenie w całości (art. 189k § 1 pkt 3 k.p.a.), nie zmienia to faktu, że ulga taka stosowana jest już po podwójnym ukaraniu podmiotu zbiorowego i wyłącznie na wniosek tego podmiotu. Nie mniej istotne jest, że w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 maja 2001 r. wskazano⁷⁸, iż naruszenia zasady *ne bis in idem* nie łagodzi zmniejszenie kary wykonywanej w związku z zakończeniem jednego postępowania o jej równowartość wymierzoną w kolejnym postępowaniu. W zaistniałym stanie rzeczy konieczne wydaje się przeprowadzenie interwencji ustawodawczej poprzez zmianę

⁷⁵ Warto przy tym zastrzec, że w literaturze fachowej wskazuje się, iż przepis ten dotyczy wszelkich przejawów odpowiedzialności administracyjnej, w tym także odpowiedzialności represyjnej.

⁷⁶ B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP LEX, teza 1.

⁷⁷ Zob. A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 311-312.

⁷⁸ Wyrok w sprawie nr 37950/97.

przepisów art. 189d pkt 3 i 189f § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez uwzględnienie w nich również wymierzenia podmiotowi zbiorowemu kary pieniężnej w postępowaniu prowadzonym na podstawie u.o.p.z. Pozwoli to na zapewnienie spójności w zakresie rozstrzygania konkurencji w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjnej nie tylko z odpowiedzialnością za przestępstwo (przestępstwo skarbowe) i wykroczenie (wykroczenie skarbowe), ale także odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Zgodzić się bowiem należy z tezą, że nie narusza zakazu podwójnego karania współistnienie regulacji pozwalających na podwójne ukaranie danego podmiotu, lecz brak mechanizmów pozwalających na rozstrzygnięcie ich zbiegu⁷⁹.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, SIP LEX.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Bojarski M., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Filar M., *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, [w:] Marek A. (red.), *Zagadnienia ogólne. System Prawa Karnego. Tom 1*, Warszawa 2010.
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Górniok O., *Pojęcie prawa karnego gospodarczego i jego szczególne problemy*, [w:] O. Górniok (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
- Górniok O., *Przestępczość przedsiębiorstw i karania jej sprawców*, Warszawa 1995.
- Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 i 7 EKPC*, [w:] Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010, SIP Legalis.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Jackowski M., *Zasada ne bis in idem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 9.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII SIP LEX.
- Kaczocha M., *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3.
- Kardas P., *Problem reakcji na tzw. czyny przepełnione w świetle ciągłości popełnienia przestępstwa, konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych oraz zasady ne bis in idem*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 3.
- Kardas P., *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.
- Król-Bogomilska M., *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2016.
- Lach A., *Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 9.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2005, tom XVIII.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.

⁷⁹ A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 148.

- Mozgawa M., Kulik M., *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- Nita B., *Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym*, Sopot 2008.
- Nita B., *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Nowak C., *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych – praktyka stosowania przepisów*, [w:] *Rola urzędów administracji państwowej w identyfikowaniu nieprawidłowości w zamówieniach publicznych. IV Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2014.
- Nowicki H., [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, Warszawa 2017.
- Ochman P., *Kilka uwag na temat materialnoprawnych podstaw odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w świetle projektowanych zmian*, [w:] Góralski P., Muszyńska A., *Reforma prawa karnego 2015–2019*, Warszawa 2020.
- Ochman P., *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*, Warszawa 2011.
- Oczkowski T., *Problematyka deliktów administracyjnych – rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] Marek A., Oczkowski T. (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Radecki W., *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14-15.
- Radecki W., *Kategoryzacja czynów zabronionych pod groźbą kary w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Ius Novum” 2012, nr 3.
- Radecki W., *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] Bojarski M. (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 1994.
- Radecki W., *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] Michalska-Warias A., Nowikowski I., Piórkowska-Flieger J., *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szwarc M., *Łączne zastosowanie sankcji administracyjnych i karnych w świetle zasady ne bis in idem (uwagi na tle orzecznictwa ETPC)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 12.
- Szymańska M., *Problem odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1998, z. 2.
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.
- Wilk L., *Zasada subsydiarności w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 6.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wróbel W., *Zakaz podwójnej karalności i zasada ne bis in idem w obszarze przestępstw, wykroczeń oraz deliktów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, [w:] Godyń J., Hudzik M., Paprzycki L.K. (red.), *Zagadnienia prawa dowodowego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Zalewski W., *Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego w prawie karnym – w poszukiwaniu racjonalności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 37.
- Zawłocki R., *Istota prawa karnego gospodarczego*, [w:] R. Zawłocki (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2012.
- Zientara A., *Odpowiedzialność karna i administracyjna za udział w zмовie przetargowej – możliwość podwójnego ukarania*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
- Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 146.