

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

mgr Marta Zwierz

Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: dr hab. Piotr Przybysz

Recenzenci: dr hab. Joanna Lemańska

prof. dr hab. Andrzej Skoczylas

Warszawa 2020

I. Uzasadnienie wyboru tematyki rozprawy doktorskiej i zakresu badań

Wokół toczącej się na przestrzeni ostatnich kilku lat dyskusji na temat granic ingerencji administracyjnoprawnej rozważanej zarówno w aspekcie zewnętrznym (dotyczącym relacji jednostka – państwo), jak i wewnętrznym (opartym na stosunku podporządkowania zachodzącym w ramach struktury organizacyjnej aparatu administracyjnego) nasunęły się dylematy związane z jednoznacznym określeniem statusu zakazu *ne bis in idem* w obowiązującym porządku normatywnym. Zwyczajowo utożsamia się go wprawdzie z materiałą *stricte* karnoprawną, która nadała mu rangę jednej z naczelných zasad rządzących procesem karnym. Znaczny wzrost kompetencji sankcyjnych odnotowany na różnych polach oddziaływania organów państwa sprawił jednak, iż zaczęto podnosić potrzebę rozszerzenia ochronnego waloru tego zakazu także na inne, aniżeli sankcje karne instrumenty represji prawnej. Źródłem tego zjawiska należy upatrywać w coraz większej skłonności ustawodawcy do równoległego sankcjonowania jednego czynu na mocy norm z pogranicza różnych dziedzin prawnych. Zastrzeżenia w świetle elementarných standardów demokratycznego państwa prawnego wzbudziła natomiast zarysowująca się dosyć wyraźnie granica pomiędzy „karaniem” i „sankcjonowaniem”. Rezygnacja z podporządkowania zakazowi *ne bis in idem* każdej możliwej płaszczyzny władczego oddziaływania państwa na sytuację prawną jednostki może w istotny sposób podważać rangę zasady sprawiedliwości społecznej. Okoliczność ta zadecydowała w znacznej mierze o tym, aby poznać zasadność zastosowanych przez prawodawcę technik legislacyjnych. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że dotychczasowe osiągnięcia przedstawicieli doktryny w tym zakresie zbytnio koncentrują się na relacji zachodzącej między administracyjnymi karami pieniężnymi a karami kryminalnymi. Bez wątplenia jest to zagadnienie wymagające pogłębionej analizy prawnej, na co wskazują praktyczne aspekty stosowania tych dwóch rodzajów sankcji prawnych. Ograniczenie się w swoich badaniach jedynie do wąskiego wycinka materii prawnej z jednoczesnym pominięciem faktu, iż problem ten dotyczy również tych środków prawnych, które nie mieszczą się w reżimie odpowiedzialności represyjnej uniemożliwiłoby jednoznaczne określenie granic oddziaływania zakazu *ne bis in idem* na prawo administracyjne. Utrudniłoby to zarazem kompleksową ocenę jego efektywności w tej dziedzinie prawa rozważaną oczywiście z punktu widzenia ochrony ukierunkowanej na podmioty administrowane. W związku z tym, że roli zakazu *ne bis in idem* nie można sprowadzać wyłącznie

do płaszczyzny materialnej, a więc rozumianej jako zakaz dwukrotnego karania za ten sam czyn bezprawny, to podjęte zostały w rozprawie doktorskiej również te wątki badawcze, które za przedmiot przyjmują rozważenie zakresu obowiązywania jego aspektu proceduralnego w prawie administracyjnym. W płaszczyźnie proceduralnej zakaz *ne bis in idem* utożsamia się z barierą przeciwko ponownemu wszczęciu i dalszemu prowadzeniu postępowania o czyn, który już raz został osądzony. W prawie administracyjnym nabiera on natomiast szczególnego znaczenia za sprawą związku zachodzącego pomiędzy pojęciami „ostateczności” i „prawomocności” decyzji i związanymi z tym skutkami dla bezpieczeństwa oraz stabilności obrotu prawnego. Badania nad tą szczególną zasadą w prawie administracyjnym zapoczątkowane zostały bowiem właśnie ze względu na konieczność podjęcia ustaleń na temat niezwykle problematycznego zagadnienia stanu powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Okoliczności te zadecydowały o tym, aby przedstawiona rozprawa doktorska stanowiła ogólne ujęcie obowiązującego modelu zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym.

II. Cele badawcze i hipotezy rozprawy doktorskiej

Jednym z nadrzędnych celów rządzących procesem przygotowywania rozprawy doktorskiej było uniknięcie zabiegu sztucznego powielania pozycji bibliograficznych. Uznano, iż należy oprzeć ją na pewnych trwałych fundamentach za które w pierwszej kolejności przyjęto liczne akty normatywne i orzecznictwo poszczególnych organów sądowych, natomiast w dalszej kolejności poglądy doktryny. W ciągu ostatnich kilku lat ukazało się na rynku wiele pozycji książkowych, gdzie autorzy szeroko odwołują się do zagranicznych wyników badań w tej dziedzinie. Ideą towarzyszącą niniejszej rozprawie doktorskiej miało być z kolei ukierunkowanie badań na wewnętrzny model obowiązywania zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. Praca miała w swej istocie zmierzać do określenia położenia prawnego podmiotu administrowanego wobec państwa i działających w jego imieniu organów. Odwoływanie się do rozwiązań normatywnych zastosowanych w poszczególnych porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej nie przybliżyłoby autora do realizacji zasadniczego celu pracy. Założeniem nie było bowiem dokonanie krytycznej analizy ustawodawstwa wraz ze wskazaniem postulatów *de lege ferenda*. Jako tezę zasadniczą pracy przyjęto stanowisko, iż zakaz *ne bis in idem* nie odnosi

się wyłącznie do norm prawa karnego, ale w pełni obowiązuje również w prawie administracyjnym i to na jej udowodnieniu należało skoncentrować swe rozważania. Dostrzeżono przy tym z oczywistych względów niezwykle istotną cechę, a mianowicie że zakaz *ne bis in idem* nie zawsze będzie miał charakter bezwzględny i bezwarunkowy. O ile sfera karania będzie mieściła w sobie niezwykle różne typy sankcji prawnych pozwalających zakwalifikować je do reżimu odpowiedzialności prawnej o charakterze represyjnym, o tyle sfera sankcjonowania została całkowicie pozbawiona waloru gwarancyjnego. Niezależnie zatem od tego, czy zakaz *ne bis in idem* będzie rozważany jako międzynarodowy, czy konstytucyjny standard ochrony praw człowieka (obywatela), to wbrew pozorom nie będzie on w stanie zapewnić w swym obecnym kształcie odpowiednich mechanizmów obronnych na każdej płaszczyźnie stosowania sankcji administracyjnych. Wyrażono zresztą stanowisko, w którego świetle sama konstrukcja czynów przepołowionych, rozumiana jako wielokrotna kwalifikacja tego samego zachowania bezprawnego na mocy norm ustalających odmienne zasady ponoszenia odpowiedzialności prawnej nie posiada znaczenia decydującego, lecz jest wyłącznie pewnym warunkiem wyjściowym dla dalszej oceny sytuacji prawnej i ostatecznej zasadności zastosowania zakazu *ne bis in idem*. To orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i aksjologia prawa administracyjnego są czynnikami determinującymi aktualny model obowiązywania zakazu *ne bis in idem*. Rozgraniczyć należy w związku z tym funkcję policyjną administracji od regulacji i reglamentacji, gdyż jedynie środki stosowane w ramach policji administracyjnej korzystają z ochrony na mocy zakazu *ne bis in idem*. Zadecydowała o tym okoliczność, że mają one zarówno charakter, jak i cele niezwykle zbliżone do sankcji karnych. Jak już wcześniej zostało wspomniane, przedmiot rozprawy doktorskiej nie koncentruje się wyłącznie na materialnym aspekcie zakazu *ne bis in idem*. Jednym z jej zasadniczych celów jest również udowodnienie, iż za sprawą norm prawa administracyjnego realizuje się jego aspekt proceduralny. Akcent prowadzonych rozważań przesunięto w związku z tym z pojęcia „sankcji” na pojęcie „decyzji”, problematyki jej wzruszalności i związanych z tym skutków dla pewności i stabilności obrotu prawnego. W tym ujęciu powiązано zakaz *ne bis in idem* ze stanem powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) uznając, iż ma on znaczenie nie tylko na etapie postępowania sądowno-administracyjnego, ale urzeczywistnia ideę niesioną za pomocą zakazu *ne bis in idem* już na drodze ogólnego postępowania administracyjnego.

III. Metody badawcze

Za główną metodę badawczą przyjęto metodę formalno-dogmatyczną. Problematyka podjęta w rozprawie doktorskiej koncentruje się wokół tych wszystkich rozwiązań prawnych, które pozwoliły na udowodnienie tezy zasadniczej. Kierunek prowadzonych badań wytyczyła w znacznej mierze sama zasada niesprzeczności (spójności) systemu prawnego, która nakłada na ustawodawcę obowiązek regulowania określonych stanów faktycznych za pomocą specjalnie wypracowanych do tego celu reguł kolizyjnych. Badania te opierają się jednak nie tylko na analizie aktów normatywnych. Za podstawowy materiał badawczy przyjęto również poglądy doktryny oraz bogaty dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Na potrzeby dysertacji przyjęto także dwie pomocnicze metody badawcze. Metodzie historycznej przypisano wykazanie, że to normy prawa karnego wywarły swój największy wpływ na obowiązujące w prawie administracyjnym granice ochrony prawnej. Metoda aksjologiczna miała z kolei rozstrzygnąć kwestię, czy normy konstytucyjne warunkują moc wiążącą zakazu *ne bis in idem* również wobec tych instrumentów prawnych, które nie mieszczą się w reżimie odpowiedzialności represyjnej. Jako punkt wyjścia przyjęto bowiem stanowisko, w którego świetle materialny aspekt zakazu *ne bis in idem* realizuje się w prawie administracyjnym dwutorowo, a więc dotyczy on nie tylko sfery karania, ale i sankcjonowania. Zasadniczą różnicą między nimi jest zaś zakres ochrony prawnej dostarczanej obywatelowi na mocy odpowiednich norm prawnych. Stąd też w toku prowadzonych rozważań podjęto próbę podtrzymania lub obalenia tezy o braku możliwości dokonania jednoznacznej klasyfikacji zakazu *ne bis in idem* do określonej kategorii uprawnień.

IV. Struktura rozprawy doktorskiej

Przedstawiona rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów, które zostały poprzedzone uwagami wstępnymi i zakończone wnioskami. Przyjęta struktura pracy ma za zadanie ułatwić czytelnikowi zrozumienie elementarnych założeń, na których autor opiera swoje wywody badawcze. Ograniczenie się we wstępie rozprawy doktorskiej do zakreslenia ogólnej problematyki, wskazania hipotez i metod badawczych, jak również stawianych przed nią celów wynika z okoliczności, iż autor

każdorzazowo formułuje szczegółowe tezy badawcze oraz definiuje pojęcia niezbędne do rozstrzygnięcia zagadnień będących warunkiem nieodzownym dla udowodnienia tezy zasadniczej. Taki zabieg umożliwi czytelnikowi bieżące śledzenie toku rozważań autora i zweryfikowanie ich z własnymi poglądami na przedmiot pracy. Dobór zagadnień i ich analiza przy tak trudnej i złożonej materii prawnej jest bowiem bez wątpienia kwestią indywidualnego podejścia. Wypracowano w związku z tym taki schemat prowadzenia rozważań, który w największym stopniu pozwoli osiągnąć założony cel pracy. W pierwszym rozdziale przeanalizowano poszczególne etapy rozwoju historycznego zakazu *ne bis in idem*. Starano się w ten sposób dowieść, iż źródła tego zakazu należy upatrywać w regulacjach prawa karnego, gdyż to właśnie one wywarły rzeczywisty wpływ zarówno na sam schemat, jak i granice oddziaływania na materię administracyjnoprawną. Uwolnienie zakazu *ne bis in idem* spod reżimu prawa karnego *sensu stricto* powiązano z zabiegiem konstytucjonalizacji i jego umiędzynarodowienia, który dokonał się na przełomie XX i XXI wieku. Zwrócono przy tym uwagę na niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony elementarnych praw człowieka i obywatela cechy tego zakazu. Badania nad postanowieniami aktów prawa międzynarodowego statuującymi ten zakaz i opartym na nich orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miały za zadanie ustalić, czy zakaz *ne bis in idem* stanowi autonomiczny mechanizm obrony traktatowych i konwencyjnych uprawnień jednostki. Rozdział drugi porusza problematykę dotyczącą obowiązywania zakazu *ne bis in idem* na poziomie konstytucyjnym. Podjęto próbę jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy zakaz *ne bis in idem* jest czymś więcej, niż tylko dyrektywą tworzenia prawa i jego interpretacji. W tym celu odniesiono się nie tylko do samej konstrukcji zakazu *ne bis in idem*, ale i wartości, za pomocą których wywiera on swój wpływ na materię prawną. Pozwoliło to na wskazanie jego statusu prawnego, a dodatkowa analiza bogatej bazy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego potwierdziła stanowisko, że nie jest on stosowany bezwarunkowo i doznaje ograniczeń za sprawą zawężenia jego gwarancyjnego wymiaru wyłącznie do zbioru środków prawnych o charakterze represyjnym. W trzecim rozdziale podjęto się analizy złożonej materii administracyjnoprawnej pod kątem wyodrębnienia zbioru dyrektyw rozstrzygających kolizję zachodzącą pomiędzy poszczególnymi normami prawnymi w zakresie nadawania organom państwowym kompetencji sankcyjnych. Nie uwzględniono w nim jednak tych schematów zbiegu sankcji prawnych, które nie zostały uregulowane przez ustawodawcę w odpowiedni sposób za pomocą norm

ustawowych. Ich dookreślenie stało się przedmiotem odrębnych rozważań podjętych w rozdziale czwartym. Za pośrednictwem Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych przeprowadzono również ilościową i jakościową analizę orzecznictwa sądów administracyjnych. Pozwoliło to lepiej zobrazować fakt, że ścisła zależność pomiędzy osiągniętym kształtem zakazu *ne bis in idem* a aksjologią prawa administracyjnego nie jest w stanie sprostać rzeczywistym oczekiwaniom obywateli. Piąty rozdział poświęcony został głównie tym wątkom badawczym, które odnoszą się do proceduralnego aspektu zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. To właśnie w nim rozważono relacje zachodzące pomiędzy zagadnieniami „ostateczności” i „prawomocności” decyzji oraz jej wpływie na sposób postrzegania stanu powagi rzeczy osądzonej w obszarze prawa administracyjnego. Szczególną uwagę zwrócono jednak na problematykę stosowania nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych i ich wpływie na zakres wiążącego oddziaływania zakazu *ne bis in idem* na materię prawną. Nie bez znaczenia pozostał ich wzajemny stosunek do instytucji skargi administracyjnej. W tym rozdziale podjęto dodatkowo rozstrzygnięcie wątpliwości co do zgodności z zakazem *ne bis in idem* praktyki polegającej na stosowaniu takich instytucji prawa administracyjnego jak zagadnienie wstępne, czy rozstrzygnięcie tymczasowe.

V. Wnioski końcowe

W wyniku przeprowadzonych rozważań ustalono, że zakaz *ne bis in idem* nie może być w obecnym stanie prawnym identyfikowany wyłącznie z prawem karnym, gdyż jako dyrektywa ogólnosystemowa wywiera swój wpływ także na materię administracyjnoprawną. Jego rola sprowadza się jednak nie tylko do zapewnienia podmiotom administrowanym odpowiedniej ochrony przed nadużywaniem przez organy władzy publicznej *ius puniendi*, ale i zagwarantowania stabilności obrotu prawnego. Oznacza to, że może on być rozpatrywany w dwóch różnych i zarazem realizowanych równocześnie wymiarach prawnych. Zasadniczym zastrzeżeniem względem obowiązującego w obszarze materialnego prawa administracyjnego modelu zakazu *ne bis in idem* okazało się jednak sprowadzenie jego waloru ochronnego do roli reguły prawnej. Uznano, że wielość sfer oraz możliwych form ingerencji administracji publicznej urzeczywistnianych za pomocą klauzuli interesu publicznego nie przemawia za tym, aby rozszerzyć zasięg ochrony dostarczanej obywatelom za pośred-

nictwem reguł kolizyjnych do wszystkich funkcjonujących w obszarze prawa administracyjnego rodzajów sankcji prawnych. Zarysowuje się w związku z tym podział na środki policji administracyjnej, które zostały poddane gwarancjom prawnym ze strony zakazu *ne bis in idem* i inne typy środków prawnych całkowicie ich pozbawione lub w stosunku do których ochrona prawna została znacząco ograniczona. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest przekonanie o tym, że wyłącznie w sferze *ius puniendi* zakaz *ne bis in idem* został przez ustawodawcę wykreowany na najsilniejszą kategorię uprawnień, czyli publiczne prawo podmiotowe. Podkreślenia wymaga natomiast, iż interes prawny jest w swej istocie zasadniczą przesłanką warunkującą uzyskanie przymiotu strony w toku postępowania administracyjnego i w konsekwencji również formalnej możliwości oczekiwania ochrony prawnej. Interes prawny, aby mógł zostać zaspokojony przez administrację, musi być osobisty, własny, indywidualny, znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych. Można go oczywiście rozważać przez pryzmat ochrony sfery prawnej obywatela wyznaczającej zakres jego działań lub subiektywnie odczuwanych potrzeb utrzymania istniejącego, lub spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki dany podmiot uważa za korzystny pod warunkiem, że korzyść ta znajduje swoje źródło w prawie. Nie można go jednak utożsamiać z kategorią publicznego prawa podmiotowego, gdyż posiada on względem niej charakter pochodny. Zostało ono stworzone do opisanie relacji zachodzącej między oczekiwaniami obywateli wobec organów stosujących prawo a przyznanymi im przez prawodawcę kompetencjami i instrumentami prawnymi, jakimi one dysponują. Interes prawny realizuje się poprzez wzięcie w ochronę za pomocą konkretnych norm prawnych i wyraża się w żądaniu od organu administracji publicznej podjęcia określonej czynności. Poza sferą *ius puniendi* ochrona dostarczana na mocy zakazu *ne bis in idem* uwarunkowana została przez szereg norm konstytucyjnych. Jest ona jednak zdecydowania słabsza, gdyż nie dostarcza obywatelom bezpośrednich instrumentów do obrony nabytych przez nich praw, ale uzasadnia ich oczekiwanie co do tego, że reakcja prawna na dane naruszenie nie będzie wykraczała poza konstytucyjnie wyznaczone standardy postępowania organów państwowych. W odniesieniu do prawa proceduralnego ustalono z kolei, że wartością naczelną i kompatybilną z zakazem *ne bis in idem* jest zapewnienie trwałości obrotu prawnego. Jest ona skutkiem zaistnienia stanu rzeczy osądzonej (*res iudicata*), który wiąże organy państwowe oraz strony postępowania w zakresie niewzruszalności wydawanych rozstrzygnięć administra-

cyjnych. O maksymalizacji tak rozumianej ochrony prawnej świadczy przede wszystkim wyrażony w art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a zakaz poddawania kontroli sądowej tych decyzji organów administracji publicznej, które są lub zostały rozpatrzone w ramach tożsamej podmiotowo i przedmiotowo skargi administracyjnej. Dostrzeżono jednak, iż zakaz *ne bis in idem* rozszerzony został także na drogę ogólnego postępowania administracyjnego za pomocą instytucji stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej unormowanej w treści art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Uznano bowiem, że wszelkie przypadki jego ograniczenia są podyktowane szczególną dbałością ustawodawcy o zapewnienie prawidłowości obrotu prawnego i koniecznością respektowania zasady praworządności. W odniesieniu do nasuwających się wątpliwości co do zgodności z treścią zakazu *ne bis in idem* instytucji zagadnienia wstępnego i rozstrzygnięcia tymczasowego ustalono, iż pierwsza jest stosowana wyłącznie na zasadzie pochłaniania (absorpcji), a więc nie pozostaje w kolizji z zakazem *ne bis in idem*, natomiast druga stanowi od niego istotne odstępstwo. Instytucja zagadnienia wstępnego gwarantuje prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy i stanowi zarazem warunek konieczny do wydania właściwej decyzji ostatecznej. Z kolei rozstrzygnięcia tymczasowe obowiązują w ramach klauzuli interesu publicznego, a przez to nie wykraczają poza granice ingerencji prawnej wynikającej z treści art. 31 ust. Konstytucji RP.

VI. Bibliografia

Na potrzeby rozprawy doktorskiej przeanalizowano 156 pozycji zwartych i czasopism z zakresu teorii i filozofii prawa, prawa konstytucyjnego, europejskiego, międzynarodowego, jak również prawa karnego i administracyjnego *sensu largo*. Przystudiowano także 14 aktów prawa międzynarodowego, 56 aktów prawa krajowego i 4 uzasadnienia do rządowych projektów ustaw. Przywołano dodatkowo 32 orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 23 orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 67 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 17 orzeczeń Sądu Najwyższego, 33 orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, 47 orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz 2 orzeczenia Sądu Apelacyjnego.