

Wina w prawie administracyjnym

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Temat winy i bezprawności w prawie administracyjnym od dawna fascynuje nie tylko prawników praktyków, ale i przedstawicieli nauki prawa. Warto bowiem zauważyć, że prawo administracyjne, będąc historycznie gałęzią prawa kształtującą się w okresach relatywnie późniejszych niż fundamentalne dla historii prawa obszary (gałęzie), nie posiada tak bogatego orzecznictwa jak choćby prawo karne lub cywilne. Stąd przybliżane w niniejszej rozprawie zagadnienie pojawia się w orzeczeniach sądów i Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygających sprawy w różnych postępowaniach. Szczególnego podkreślenia wymaga choćby fakt, iż wyłanianie się jednolitej koncepcji orzeczniczej w wyrokach TK w odniesieniu do kar administracyjnych to proces, który trwa dopiero kilka lat. Dlatego analiza zagadnienia bezprawności i winy pod kątem zarówno praktyki, jak i doktryny prawa wydaje mi się niezwykle zasadna i w konsekwencji – utylitarna.

W niniejszej pracy zatem przedstawiono przede wszystkim ewolucję pojęcia winy i bezprawności w starszych od prawa administracyjnego gałęziach prawa, tj. w prawie karnym i cywilnym. Terminy te wyznaczają fundamenty rozumienia zagadnienia odpowiedzialności wyznaczanej w systemach norm cywilnych i karnych. Są one niezbędnym elementem, który odnosi się w ten czy inny sposób do każdego przestępstwa, a także do każdego rodzaju odpowiedzialności za delikt. Ich percepcja i zastosowanie stanowiły przedmiot rozważań od czasów starożytnych, przez podstawowe teorie prawa opracowywane już w czasach nowożytnych i współczesnych. Każda zasadnicza teoria prawa odwołuje się do tych pojęć, co w swoich skutkach powoduje, iż bez ich zgłębienia nie można mówić o jednym z najważniejszych zagadnień prawa, jakim jest odpowiedzialność za czyn. Założenie to znajduje się u podstaw podjętego w rozprawie kierunku badań, który w pierwszej kolejności objął analizę ewolucji i rozumienia dwóch pojęć, tzn. bezprawności i winy w prawie cywilnym i karnym.

Cechy szczególne relacji tych dwóch terminów przekładają się na specyfikę orzeczniczą. W niniejszej dysertacji zostanie rozpatrzone orzecznictwo sądów administracyjnych przez pryzmat tych założeń teoretycznych i rozważań o charakterze etycznym, które stanowią przedmiot dwóch pierwszych rozdziałów rozprawy. Można zaobserwować pewną rozbieżność między niektórymi orzeczeniami sądów administracyjnych a utrwalającą się coraz bardziej linią orzeczniczą TK, który badając konstytucyjność kolejnych przepisów prawa, wypracował i ugruntował przeświadczenie o wystarczającym charakterze bezprawności do przypisania odpowiedzialności podmiotu naruszającego prawo administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny oparł się tym samym tendencji odwrotnej, która w tym samym czasie zarysowała się w orzeczeniach sądów administracyjnych. Kierunek ten stopniowo odchodził w niektórych przypadkach od sztywnego stosowania zasady wyłącznego charakteru odpowiedzialności administracyjnej na podstawie bezprawności na rzecz uznawania w niektórych przypadkach czynnika winy jako niezbędnego dla przypisania tej odpowiedzialności. Rodzi to sytuację, w której TK i Naczelny Sąd Administracyjny, razem z wojewódzkimi sądami administracyjnymi podążają ścieżkami odwrotnej tendencji. To zagadnienie uznaję za niezwykle interesujące i istotne, gdyż jego zrozumienie i analiza pozwoli lepiej poznać dalszy bieg tej ewolucji, a tym samym przedstawić pewne generalia w podejściu do zagadnienia stosowania pojęcia winy w prawie administracyjnym.

Pierwszym celem niniejszej pracy jest zatem próba zdefiniowania zjawiska orzeczniczego, tj. wpływu bezprawności i czynnika winy na ustalenie odpowiedzialności w orzekaniu w sprawach administracyjnych, wytlumaczenie przyczyn i sformułowanie ogólnej zasady, która pozwoliłaby na lepsze zrozumienie przyszłości obserwowanego procesu. Zgłębienie tego zagadnienia wpłynie także na udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy orzecznictwo NSA i TK jest wzajemnie sprzeczne, czy wzajemnie się uzupełniające? Pozorna, oczywista sprzeczność tych dwóch linii orzeczniczych nie jest już tak wyraźna przy szczegółowym badaniu. Czy istnieje możliwość „pogodzenia” rozumienia pojęcia winy i bezprawności w prawie administracyjnym tych dwóch sądów, o ile kanwą tej zgodności byłby indywidualny, konkretny przypadek, którego cechy charakterystyczne wskazują na daleko idącą wyjątkowość sytuacji? Odwołanie się do teorii prawa cywilnego i karnego oraz prześledzenie procesu ewolucyjnego tych dwóch pojęć w ujęciu historycznym pozwoli lepiej zrozumieć odpowiedzi na wyżej postawione pytania oraz sformułować ostateczny wniosek tej pracy, co stanowi zasadniczy cel badawczy niniejszej dysertacji. Jednocześnie ze względu na specyficzne podejście do zagadnienia nadzoru finansowego prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowałam się przyrzeć osobno tym wyjątkowym orzeczeniom.

Natomiast kolejnym i podstawowym celem niniejszej pracy jest analiza zagadnień bezprawności i winy w odniesieniu do rozstrzygnięć w sprawach dotyczących nadzoru finansowego. Specyfika regulacji odwołująca się do nadzoru finansowego, wykonywanego aktualnie przez organ gospodarczej administracji Państwa, tj. Komisję Nadzoru Finansowego, wynika głównie z celów, jakie ustawodawca stawia temu wyjątkowemu organowi administracji, czyli przede wszystkim ochronie inwestorów i bezpieczeństwa obrotu finansowego¹. To powoduje, że rozważania dotyczące winy i bezprawności oraz podejścia do tego zagadnienia przez orzecznictwo muszą być omówione odrębnie – ze szczególnym podkreśleniem specyficznej roli nadzoru finansowego.

Teżą badawczą niniejszej pracy jest **dominacja stwierdzenia bezprawności nad stwierdzeniem winy jako elementu kluczowego dla przypisania odpowiedzialności**.

¹ Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 313.

ności w rozstrzygnięciach dotyczących nadzoru finansowego, co należy uznać za zbyt konserwatywną politykę orzeczniczą, nieuwzględniającą dynamiki stosunków prawnych i gospodarczych we współczesnym świecie.

Należy nadmienić, że w dotychczasowej literaturze przedmiotu nie można znaleźć kompleksowego omówienia zagadnienia winy i bezprawności. Jest ono pokrótce zarysowane w szerszych opracowaniach, np. przez *M. Wincenciaka* w pracy pt.: „Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania”, w rozdziale 4.13 „Okoliczności uwzględniane przy wymiarze sankcji administracyjnych” zawarty jest krótki podrozdział „Wina”. W niniejszej rozprawie omówiono zagadnienia winy i bezprawności w prawie administracyjnym, po pierwsze, w szerokim kontekście i w odniesieniu do innych gałęzi prawa (tj. karnego i cywilnego), poszukując tym samym elementów wspólnych i rozbieżnych, po drugie, uczyniono to na bazie licznych, przytoczonych źródeł zawartych w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, NSA i TK, po trzecie, przeprowadzone badania pozwalają na zidentyfikowanie praktyki i specyfiki orzeczniczej w odniesieniu do rozstrzygnięć z zakresu wykonywania nadzoru finansowego.

Niniejsza dysertacja składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym zostają omówione zasady winy jako przesłanki odpowiedzialności w prawie karnym (§ 1), następnie w prawie cywilnym (§ 2) i w prawie administracyjnym (§ 3), po czym scharakteryzowane elementy wspólne w ujęciu przesłanki winy we wszystkich trzech omówionych gałęziach prawa (§ 4) oraz elementy rozbieżne (§ 5).

Rozdział drugi dotyczy zasady bezprawności. Analogicznie jak w rozdziale pierwszym najpierw analizowana jest bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności w prawie karnym (§ 1), następnie w prawie cywilnym (§ 2) i w prawie administracyjnym (§ 3). Po omówieniu teże zasady we wszystkich trzech gałęziach prawa wyodrębnione zostają i bliżej opisane najpierw elementy wspólne (§ 4), a następnie rozbieżne (§ 5) w ujęciu przesłanki winy.

W rozdziale trzecim rozważana jest koncepcja winy i bezprawności w prawie administracyjnym jaka wynika z ewolucji orzecznictwa. W pierwszej kolejności zostały przytoczone i omówione najważniejsze wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA, wyznaczające kierunki orzecznicze w kwestiach będących przedmiotem zainteresowania niniejszej rozprawy (§ 1), następnie najistotniejsze wyroki TK, wytyczające kierunek w ujęciu winy i bezprawności jako przesłanki odpowiedzialności w prawie administracyjnym (§ 2). W rozdziale czwartym przedstawiona została kwestia dotycząca nadzoru finansowego. Najpierw zbadane zostały zagadnienia odnoszące się do teoretycznej strony specyfiki funkcjonowania (również w ujęciu historycznym) nadzoru finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem celu tego nadzoru jako źródła odrębności (§ 1), a następnie zostało omówione orzecznictwo, które powstało na gruncie rozpoznawania skarg na uchwały organów nadzoru będące przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych (§ 2). Na zakończenie tego rozdziału zostały podsumowane rozważania dotyczące winy i bezprawności w rozstrzygnięciach z zakresu nadzoru finansowego, odnosząc się do tezy badawczej niniejszej pracy (§ 3).

W zakończeniu pracy m.in. została podjęta próba podsumowania dyskusji oraz wyznaczenia wypracowanych przez TK i sądownictwo administracyjne kierunków orzeczniczych w kwestii będącej przedmiotem niniejszej rozprawy.

Konkludując, stwierdzić należy, że współczesne rynki finansowe są miejscem obrotu gospodarczego, który wywołuje skutki prawne i skutki finansowe dla wielu uczestników tego obrotu. Jest to niezwykle ważny, a tym samym wrażliwy obszar architektury gospodarczej państwa, dlatego też rozstrzygnięcia administracyjne i sądowo-administracyjne z obszaru wykonywania nadzoru ostrożnościowego (finansowego) mają węzłowe znaczenie dla tego rynku. W polskich realiach przywołane rozwiązania przynoszą skutki dla wszystkich uczestników rynku finansowego, tj.:

- 1) instytucji finansowych;
- 2) klientów (biorców usług finansowych), a także
- 3) praktyki nadzorczej regulatora rynku.

Z tej właśnie racji badanie tytułowej winy i bezprawności – jako elementu procesu stosowania prawa w rozstrzygnięciach dotyczących nadzoru finansowego – jest zagadnieniem niezwykle użytecznym. Uwzględnienie w tego rodzaju rozstrzygnięciach czynnika winy równorzędnego z samym stwierdzeniem bezprawności w działaniu określonych uczestników rynku finansowego może zmienić praktykę orzeczniczą w badanym obszarze, co zaś może wpłynąć na zmianę praktyk rynkowych.

Niniejsza praca stanowi próbę kompleksowego zbadania zagadnienia winy i bezprawności, istotnego dla ewolucji polskiego prawa administracyjnego, przy uwzględnieniu charakterystyki zadań (kompetencji) nadzoru finansowego.

Warszawa, 1 września 2020 r.

Barbara Giertych

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl