

6

MAŁGORZATA KARASIŃSKA

Administracyjne kary pieniężne w ogólnym postępowaniu administracyjnym – analiza prawna

Tutor: dr Jan Chmielewski

Małgorzata Karasińska – studentka IV roku studiów prawniczych. Do jej zainteresowań badawczych należą postępowanie sądownoadministracyjne oraz prawo karne. Swoje doświadczenie zdobywa poprzez aktywność w Studenckiej Poradni Prawnej ALK, gdzie udziela porad prawnych w zakresie prawa karnego.

1. Wstęp

Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹. Jednym z trzech podstawowych celów stojących przed autorami wprowadzonych zmian było „zapewnienie adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do przypadków naruszenia prawa”².

Jest to pierwsza regulacja w polskim porządku prawnym, zawierająca ogólne zasady dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych, stanowiących sankcję za naruszenie norm prawa administracyjnego. Zauważono, że jak dotąd materia ta podejmowana była w ustawach szczegółowych³. Brak było jednak ujednoliconych ram i wytycznych, które zapewniłyby harmonijne standardy wymierzania kary przez organ administracji.

Bodźcem do wprowadzenia powyższych regulacji było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴, wskazujące na fakt, że automatyzm i obiektywizm towarzyszący wymierzaniu kar administracyjnych zagraża zasadzie demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP⁵, a w szczególności zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa oraz zasadzie pewności prawa⁶.

Nowelizacja ta była ponadto wynikiem konieczności uwzględnienia przez ustawodawcę stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷ w zakresie stosowania standardów procesowych przewidzianych przez art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸. ETPCz w swych orzeczeniach wprost wskazuje, że dotkliwe administracyjne kary pieniężne są sankcjami o charakterze karnym⁹. Wobec tego, adresatowi sankcji należy zapewnić takie

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935, dalej jako k.p.a.

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk 1183, s. 5.

³ Przykłady: art. 194 – 202 ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013 poz. 21; art. 46–49 ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz.U. 2016 poz. 1579; art. 298 – 315e ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627; Art. 66a – 66i ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444.

⁴ Dalej jako TK.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁶ Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt 4/09, BOTK.

⁷ Dalej jako ETPCz.

⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2; Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

⁹ Decyzja ETPCz z 23 marca 2000 r. w sprawie 367/06/97 Ioannis Haralambidis, Y.Haralambidis-Liberpa Ltd p.Grecji, LEX nr 520369.

gwarancje procesowe, jak te obowiązujące w prawie karnym, których przykładem jest nakładanie kary adekwatnej do winy i warunków osobistych sprawcy czy stosowanie zasady *ne bis in idem*. Sąd Najwyższy niejednokrotnie potwierdzał pogląd, że kontrola prawidłowości decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej powinna podlegać tym samym standardom, jakie utrzymywane są w sprawach karnych (uchwała SN z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III SPZP 1/07, Supremus www.sn.pl; uchwała SN z dnia 10 kwietnia 1992 r., sygn. akt I PZP 9/92, Supremus www.sn.pl; wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/2010, Supremus www.sn.pl).

Również Komitet Rady Europy wnioskował o zapewnienie gwarancji procesowych osobom, na które nałożono administracyjną karę pieniężną. Organ ten postulował m.in. o stosowanie reguł intertemporalnych, zasady *ne bis in idem* oraz dostosowanie szybkości postępowania do okoliczności konkretnej sprawy¹⁰.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza instytucji administracyjnej kary pieniężnej w świetle nowych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Przeprowadzona analiza miała na celu udzielenie odpowiedzi na dwa pytania badawcze: (1) w jakim stopniu ustawodawca normując administracyjne kary pieniężne uwzględnił postulaty judykatury oraz doktryny odnośnie do ich konstrukcji oraz wymierzania oraz (2) czy administracyjne kary pieniężne integrują w sobie elementy należące jednocześnie do sfery prawa administracyjnego i prawa karnego?

Postulat regulacji ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych był podnoszony od dłuższego czasu. Wydaje się zatem, że podjęcie w opracowaniu analizy i oceny unormowania tego rodzaju sankcji administracyjnych jest w pełni uzasadnione i dało to asumpt do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Analiza została przeprowadzona z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej, tj. badania tekstów prawnych oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Ponadto w opracowaniu uwzględniono poglądy przedstawicieli doktryny formułowane w piśmiennictwie. Kończąc ten wstęp warto jeszcze podkreślić, że udzielenie odpowiedzi na drugie z wyżej wymienionych pytań badawczych wymagało sięgania do przepisów oraz instytucji prawa karnego. W tym zakresie wykorzystano metodę komparatystyczną.

¹⁰ Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.

2. Ewolucja definicji i koncepcji administracyjnej kary pieniężnej

Należy zauważyć, że aż do czasu wprowadzenia wspomnianej we wstępie nowelizacji brakowało definicji legalnej kary administracyjnej. Ustawodawca zazwyczaj poprzestawał na określeniu skutków naruszenia zakazów lub nakazów, wynikających z przepisów prawa administracyjnego, zaś samym pojęciem administracyjnych kar pieniężnych posługiwał się stosunkowo rzadko (Stahl, 2011, s. 20). Co więcej, w aktach normatywnych funkcjonowała niejednolita terminologia, odnosząca się do istoty obecnie usystematyzowanej administracyjnej kary pieniężnej. Obejmowała ona m.in. pojęcia: „kara pieniężna”, „administracyjna kara pieniężna”, „kwota dodatkowa”, „opłata podwyższona”, „dodatkowe zobowiązania podatkowe”¹¹. Orzecznictwo wykształciło więc własną definicję, opisując tę sankcję jako instrument władztwa administracyjnego, będący skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem¹².

W art. 189b znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca zawarł po raz pierwszy definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej, określając ją jako „sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Już *prima facie* wydaje się, że powyższa definicja stanowi konkretyzację opisu, stworzonego w drodze praktyki orzeczniczej. Określono jednak wyraźnie, że nowo powstałe, ogólne regulacje stosować można jedynie do sankcji nakładanych w drodze decyzji administracyjnej. Nie znajdują więc zastosowania chociażby w przypadku opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty parkingowej, której nałożenie nie wymaga decyzji administracyjnej¹³ lub opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska, stanowiącej sankcję za brak wymaganej prawem decyzji¹⁴.

Jeśli chodzi o spojrzenie na funkcje i tryb stosowania omawianej sankcji, już w jednym z pierwszych wyroków dotyczących administracyjnych kar pieniężnych Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wymierzenie tejże kary następuje w celu

¹¹ Art. 92c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371; art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880; Art. 13 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, Dz.U. 2001 nr 97 poz. 1050; art. 112b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 nr 53 poz. 535.

¹² Postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2015 r., sygn. II GSK 1438/14. CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 marca 2016 r., I SA/Gl 1245/15. CBOSA.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r., II OSK 73/11. CBOSA.

„zmobilizowania podmiotów, na których ciążyą obowiązki niepieniężne, do terminowego i prawidłowego wykonania tych obowiązków”¹⁵. Sądy administracyjne często powołują fragment wyroku TK, w którym stwierdzono, że „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, powinien również znaleźć się przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku, bo brak stosowanej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnienie obowiązku nagminne”¹⁶. Konsekwencją takiego ujęcia było przyjęcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że sankcja administracyjna ma charakter obiektywny, oderwany od winy sprawcy i pozbawiony wszelkich cech indywidualizacji. Ta konkretna cecha miała ją odróżniać od odpowiedzialności karnej. Stosowanie sankcji powinno następować automatycznie z mocy ustawy, zaś to kara ma być zindywidualizowana¹⁷. Nie mają więc znaczenia okoliczności, jakie doprowadziły do naruszenia prawa¹⁸.

Coraz bardziej ugruntowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego¹⁹ wpłynęło na doktrynę. Również w piśmiennictwie uznano, że celem nakładania kar administracyjnych jest zapewnienie poszanowania norm prawnych oraz zapowiedź wystąpienia negatywnych konsekwencji w przypadki ich nieszanowania (Stahl, 2011, s. 26). W związku z tym podstawową cechą tych sankcji jest ich stosowanie z tytułu winy obiektywnej jako konsekwencji naruszenia prawa (Klat-Wertelecka, 2011, s. 7–71). Sytuacja osobista sprawcy była w związku z tym nieistotna i nie może mieć wpływu na proces karanie w procedurze administracyjnej.

Wraz z biegiem czasu można jednak dostrzec w orzecznictwie odejście od automatycznego wymierzania odpowiedzialności administracyjnej w oderwaniu od winy sprawcy i okoliczności sprawy. Zaczęto wskazywać na konieczność przestrzegania gwarancji konstytucyjnych podczas stosowania kary pieniężnej – przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawa, zasady proporcjonalności i równości, a także ochrony praw i wolności jednostek. Zaczęto krytykować m.in. nadmierną represyjność kar, gdy ich wysokość nie uwzględnia stopnia

¹⁵ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U7/93, OTK 1994 r., cz I., poz. 5.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99. BOTK.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Wyrok NSA z 19 lutego 1998 r., I SA/Ka 1232/96. CBOSA.

¹⁹ Zob.: Wyrok TK z 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10. BOTK.

naruszenia prawa²⁰, a także brak możliwości wykazania, że do naruszenia doszło w wyniku stanu wyższej konieczności²¹.

Ostatecznie doprowadziło to do wyraźnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., że „stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy”²². Wskazano na konieczność uwzględnienia sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, okoliczności wyłączających odpowiedzialność administracyjną oraz na stworzenie możliwości miarkowania kary czy odstąpienia od jej nałożenia.

W dalszej części niniejszego opracowania zostaną przeanalizowane wybrane elementy konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej, zawartej w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego. Opisane zostały tutaj te aspekty, na które w szczególności wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, a które przesądzają o konwergencji administracyjnych kar pieniężnych i niektórych instytucji prawa karnego.

3. Dyrektywy wymiaru kary

Dyrektywy wymiaru karu definiowane są w doktrynie jako ustawowe wytyczne o charakterze uniwersalnym, które mają zastosowanie w przypadku każdorazowego nakładania kary na jednostkę (Kowalewska-Łukuć, 2016). Z definicji normatywnej, wywiedzionej z art. 53 k.k.²³ wynika, że są to zasady, którymi kieruje się sąd przy wymierzaniu kary. Zrezygnowanie z równości formalnej na rzecz równości materialnej poprzez wprowadzenie dyrektyw wymiaru kary do znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego stanowi wyraźną oznakę odstąpienia od automatyzmu karania, gdzie w przypadku naruszenia norm prawa administracyjnego na organie spoczywał obowiązek nałożenia sankcji w bezwzględnej oznaczonej przez przepisy prawa wysokości (Kruk, 2013, s. 247). Dyrektywy wymiaru kary tworzą przestrzeń luzu decyzyjnego, która – tuż obok swobodnego uznania – jest przejawem dyskrecyjnej władzy organu administracji (Ura, 2016, s. 511).

W przeszłości podejmowano już próby wprowadzenia tego typu uregulowań. Art. 35 ust. 1 projekty ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2010 r. przewidywał możliwość wyboru zarówno rodzaju, jak i wysokości sankcji, przy uwzględnieniu celu sankcji oraz wszystkich istotnych okoliczności

²⁰ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98. BOTK.

²¹ Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09. BOTK.

²² Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12. BOTK.

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553., dalej jako k.k.

sprawy²⁴. Było to rozwiązanie niemalże identyczne do istniejącego w projekcie zespołu eksperckiego, powołanego w dniu 14 czerwca 2006 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Kijowski, 2008, s. 98).

Wprowadzenie norm eliminujących automatyzm wymierzania kar stanowi odpowiedź na postulaty judykatury. Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wskazywał, że prawo powinno przewidywać możliwość decydowania o wysokości kary²⁵. Również wcześniejsze orzeczenia Trybunału, wydane, zanim ukształtowała się linia orzecznictwa oscylująca wobec idei obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej akcentowały problem braku indywidualizacji kary. Wynika to z faktu, że kary pieniężne ingerują w prawa ich adresatów, a więc muszą istnieć regulacje, które zagwarantują jednostce, że owa ingerencja będzie adekwatna do sposobu działania i stopnia powstałych naruszeń prawa²⁶ (zob. Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, BOTK; Wyrok TK z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07, BOTK).

3.1. Adekwatność kary do winy i stopnia naruszenia prawa

Po przeanalizowaniu art. 189d k.p.a. widać wyraźnie, że ustawodawca postanowił wprowadzić dyrektywę sprawiedliwościową, która nakazuje nałożenie kary adekwatnej do stopnia zawinienia oraz do stopnia społecznej szkodliwości czynu (Wincenciak, 2008, s. 55). Wpisuje się to w nurt neoklasycy, kształtujący sprawiedliwą karę jako nieabstrakcyjny, praktyczny wskaźnik zawinienia, oparty na współmierności kary do winy i społecznej szkodliwości czynu (Kurzyński, 2016, s. 40).

Wskazuje na to już pierwsza z wymienionych przez ustawodawcę dyrektyw, nakazująca kierowanie się wagą i okolicznością naruszenia prawa przy wymierzaniu sankcji. Art. 115 § 2 k.k., zawierający definicję legalną społecznej szkodliwości czynu określa kryteria oceny tejże szkodliwości, wskazując m.in. na rodzaj i charakter naruszonego dobra, okoliczność naruszenia prawa oraz wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków. Odpowiada to dokładnie treści przepisu art. 189d pkt 1 k.p.a.

Jeśli chodzi o art. 189d pkt 4, nakazujący uwzględnić „stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa”, ustawodawca odnosi się pośrednio do winy karanego. Idąc za sądami powszechnymi, które dokonywały wykładni „przyczynienia się do powstania szkody” w ramach art. 362 k.c. statuującego oko-

²⁴ Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, wniesiony przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 29 grudnia 2010 r., druk nr 3492.

²⁵ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, BOTK.

²⁶ Wyrok TK z dnia 5 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, BOTK.

liczność ekskulpacyjną deliktu, „przyczynienie się” należy oceniać w kontekście normalnego następstwa zdarzeń powodowanych przez jednostkę. „Normalne następstwo” wskazuje natomiast na poszukiwanie typowych sytuacji, powstałych jako skutek działań jednostki²⁷. Jednostka może się więc godzić ze skutkami swych zachowań i przewidywać je lub też nie, co pozwala na określenie znamienia umyślności. To natomiast wprost wskazuje na kompleksową teorię winy, która definiuje winę jako stosunek psychiczny sprawcy do czynu, gdzie umyślność i nieumyślność z jednej strony wyznacza znamię przestępstwa, a z drugiej zaś decyduje o istnieniu winy i jej stopniu (Budyn-Kulik, 2015, s. 22).

Taka regulacja realizuje nowy nurt w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który odchodzi od tradycyjnego ujmowania administracyjnej kary pieniężnej jako reakcji państwa na obiektywny fakt naruszenia prawa. W jednym z orzeczeń, dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że surowość sankcji „powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary”²⁸. Nadmiernie represyjny charakter sankcji administracyjnej, która poprzez swą surowość przeistacza się w sankcję *stricte* karną narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania obywateli do państwa czy zasadę poprawnej legislacji, a więc stanowi obrazę art. 2 Konstytucji RP. Właśnie tego rodzaju naruszenie Trybunał nakreślił jako skutek „unormowań nieróżnicujących surowej sankcji w stosunku do krańcowo odmiennych zachowań”²⁹, czyli takich unormowań, które nie przewidują miarkowania. Wydaje się więc, że ustawodawca zareagował na najnowsze poglądy Trybunału Konstytucyjnego, jakoby organy administracji miały orzekać również o winie, a kara – podobnie jak w prawie karnym – ma być odpłatą za popełniony czyn, adekwatną do jego wagi (Błachucki, 2015).

3.2. Adekwatność kary do warunków osobistych strony

W art. 189d pkt 7 k.p.a. ustawodawca zdecydował się na uzależnienie surowości kary również od warunków osobistych strony, w przypadku jeśli jest nią osoba fizyczna. To kryterium pojawia się też w licznych unormowaniach prawa karnego, dotyczących zasad wymiaru kary³⁰. Po raz kolejny więc można zauważyć odniesienie do rozwiązań karnoprawnych.

²⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt I ACa 807/12. POSP.

²⁸ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12. BOTK.

²⁹ Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11. BOTK.

³⁰ Art. 33, art. 53, art. 58, art. 66, art. 69, art. 77 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553.

Warunki osobiste obejmują przede wszystkim sytuację rodzinną (stan cywilny, fakt posiadania dzieci na utrzymaniu i ich ilość, obowiązki rodzinne), socjalną (warunki materialne, źródło utrzymania, uzyskiwane dochody), środowiskową (warunki mieszkaniowe, relacje społeczne) oraz zawodową (poziom wykształcenia, możliwości zarobkowe, pozycja na rynku pracy) (Konarska-Wrzošek, 2016). Wydaje się jednak, że na gruncie orzecznictwa najważniejszą rolę odgrywać będzie sytuacja finansowa strony, co uzasadnione jest faktem, że sankcja ma charakter pieniężny.

Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym już w niniejszym opracowaniu orzeczeniu zwraca się do ustawodawcy, wskazując, że ustanawiając administracyjną karę pieniężną, nie powinien on „całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu”, gdyż to ona decyduje o stopniu dolegliwości tejże kary. Przemawia za tym fakt, że kara pieniężna ingeruje w prawa majątkowe jednostki, dlatego też jej nakładanie musi odbyć się z poszanowaniem konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 64 ust. § i 3 Konstytucji RP), patrząc na nią przez pryzmat zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³¹.

Takie unormowanie należy więc ocenić pozytywnie, jako dające organowi administracji publicznej instrumenty do nałożenia sankcji współmiernej do możliwości finansowych strony.

3.3. Częstotliwość naruszeń tego samego rodzaju

Zgodnie z art. 189d pkt 2 i 3 k.p.a. nałożony został na organ administracji obowiązek badania częstotliwości łamania norm prawnych, których dopuszcza się strona. W wielu ustawach szczególnych stosowane były takie unormowania, gdzie organ zobowiązany był badać „dotychczasową działalność podmiotu”³², jednakże jak dotąd brak było uregulowań o charakterze ogólnym. Zgodnie z nowymi przepisami stwierdzenie, że w przeszłości dochodziło już do naruszeń tego samego rodzaju stanowi okoliczność do zastosowania sankcji o wyższym stopniu dolegliwości (Wincenciak, 2008, s. 159). Takie unormowanie ma służyć zdyscyplinowaniu jednostki, która pomimo wcześniej nałożonych kar nie podporządkowuje się obowiązującym normom prawnym.

Jest to swoiste przeniesienie instytucji działania w warunkach recydywy na grunt prawa administracyjnego. Recydywa, czyli powrót do przestępstwa,

³¹ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12. BOTK.

³² Art. 66 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym, art. 34c ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, art. 104 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

jest okolicznością zwiększającą winę sprawcy i funkcjonuje w polskim systemie karania od statutów wiślicko-piotrowskich wydanych w około połowie XIV w., choć stosowana była na długo przed kodyfikacją prawa karnego (Szymanowski, 2010, s. 159). Przeniesienie kompleksowo badanej instytucji o tak długiej tradycji w prawie polskim jest zjawiskiem pozytywnym, gdyż może stanowić instrument o charakterze prewencyjnym.

Należy zastanowić się jednak nad jego skutecznością. W doktrynie podnieszono już problem braku swoistych ewidencji wymierzonych sankcji administracyjnych, z których organ mógłby czerpać wiedzę na temat ewentualnych wcześniejszych kar (Trempała, 2012, s. 153). Przy braku takich narzędzi istnieje więc problem natury czysto praktycznej, którego wydaje się, że ustawodawca jak dotąd nie dostrzega.

4. Reguła intertemporalna

W art. 189c k.p.a. ustawodawca wprowadził regułę intertemporalną. Ma ona istotne znaczenie dla stabilności prawa czy zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Zgodnie z nią w przypadku, jeżeli pomiędzy momentem naruszenia normy prawa administracyjnego a chwilą wydawania decyzji administracyjnej nastąpi zmiana ustawy, na podstawie której nałożona ma być kara administracyjna za owe naruszenie, należy stosować ustawę nową, chyba że obowiązująca poprzednio jest dla sprawcy względniejsza (*lex poenalis retro agit cum exceptione legis mitioris*) (Nita i Światłowski, 2001, s. 34). Analogiczne rozwiązanie odnaleźć można w art. 4 obecnie obowiązującego Kodeksu karnego, a zasada ta znalazła się już w Kodeksie karnym z 1969 roku.

Sądy administracyjne dotąd nie wypracowały jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie. Część z nich wywodziła, że jeżeli brak jest ustawowych reguł intertemporalnych, należy stosować ustawę obowiązującą w chwili naruszenia normy prawnej³³. Część posługiwała się przeciwną zasadą *lex posteriori derogat legi priori*, czyli opierała się na ustawie nowszej³⁴. Można jednak również odnaleźć orzeczenia, w których sądy stosowały odpowiednio regułę zaczerpniętą z prawa karnego, wyprzedzając niejako obecną regulację prawną. W orzecznictwie znajdziemy liczne opinie, że „(...) pewne podstawowe zasady intertemporalne dotyczące m.in. zasad karalności danych zachowań (czynów) winno się stosować również na gruncie szeroko rozumianego prawa publicznego (administracyjnego)”³⁵.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lutego 2017 r., IV SA/GI 675/16. CBOSA.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., II GSK 266/09. CBOSA.

³⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Go 915/12. CBOSA.

Taka praktyka wynikała z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie stwierdził, że wywodzona z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasada *lex severior retro non agit* zawiera fundamentalne zasady prawa represyjnego, a więc powinien mieć on zastosowanie do wszystkich postępowań o charakterze represyjnym. Do takich postępowań zaliczył wprost nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, nazywając je „sankcjami administracyjnymi o charakterze represyjnym”³⁶ (zob. Wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., P 36/12, BOTK; Wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, BOTK; Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., SK 62/13, BOTK).

5. Multiplikacja sankcji prawnych

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można było dwa odmienne spojrzenia na materię nakładania za ten sam czyn administracyjnych kar pieniężnych oraz kar pochodzących z innych gałęzi prawa.

Pierwsza linia orzecznicza opowiadała się za szerokim rozumieniem zasady *ne bis in idem*, nakreślającej zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn³⁷. Zasada ta nie została wyrażona w Konstytucji *expressis verbis*, zaś wywodzona jest z zasady państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (Wojciechowski, 2015, s. 86). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kumulacja odpowiedzialności – nawet jeżeli owa odpowiedzialność pochodzi z odmiennych gałęzi prawa i różni się co do istoty – jest niedopuszczalna i stanowi wyraz nadmiernej represyjności, co w świetle zasady państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej jest niedopuszczalne³⁸. W jednym ze swych orzeczeń TK wskazuje wprost, że zakaz podwójnego karania „ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także w związku ze stosowaniem innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych”³⁹.

Druga linia orzecznicza opiera się na wąskim rozumieniu zasady *ne bis in idem*, gdzie jej zastosowanie ogranicza się jedynie do odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP⁴⁰. Koncepcja ta, zdaniem Trybunału, znajduje swoje źródło w systemie prawa europejskiego, gdzie zakaz podwójnego

³⁶ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., P 43/2007. BOTK.

³⁷ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14. BOTK.

³⁸ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03. BOTK.

³⁹ Wyrok TK z dnia 15 września 2013 r., sygn. akt P26/11. BOTK.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12. BOTK.

karania jest instytucją znajdującą zastosowanie wyłącznie w sprawach karnych⁴¹. W związku z czym należy każdorazowo oceniać, czy dany rodzaj sankcji ma charakter sankcji karnej ze względu na swoje cele i funkcje. Możliwe jest więc jednocześnie stosowanie sankcji administracyjnej i sankcji karnej. W przypadku stwierdzenia, że administracyjna kara pieniężna co do istoty jest sankcją karną ze względu na swój represyjny charakter, wówczas dublowanie kar jest niedopuszczalne.

Podobnie niejednoznaczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, wywodząc w jednym ze swych orzeczeń, że „źródła zasady *ne bis in idem* nie można ograniczać wyłącznie do materii normowanej w kodeksie postępowania karnego”⁴², jednocześnie stwierdzając, że brak jest w obecnym systemie prawnym możliwości rozciągnięcia zasad odpowiedzialności obowiązujących w procesie karnym na inne sytuacje, co do których pojawiają się wątpliwości co do istoty nakładanej kary⁴³.

Ustawodawca, wprowadzając nowe uregulowania, przychylił się do pierwszej linii orzeczniczej. Zgodnie z art. 187f k.p.a. organ administracji publicznej obligatoryjnie odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku, jeśli za ten sam czyn jednostka została już ukarana karą administracyjną lub karą za wykroczenie, wykroczenie skarbowe, przestępstwo, przestępstwo skarbowe, a uprzednio nałożona kara spełnia cele, z którymi wiązałoby się ponowne ukaranie. Wówczas organ wydaje decyzję administracyjną o odstąpieniu od nałożenia kary i poucza stronę. Oznacza to więc wyraźne wprowadzenie zasady *ne bis in idem* bez konieczności każdorazowej oceny proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie normy prawnej.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETPCz, w którym wskazuje się, że zasada *ne bis in idem*, wyrażona w art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela jednoznacznie zabrania stosowania sankcji administracyjnej i karnej w stosunku do tego samego stanu faktycznego⁴⁴.

⁴¹ Odniesienie do art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁴² Uchwała Składu Siedmiu Sędziów z dnia 17 grudnia 2008 r., I KZP 27/08, *Supremus* www.sn.pl.

⁴³ Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW nr 10/2006, poz. 89.

⁴⁴ Wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, nr skargi 14939/03; wyrok z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie Ruotsalainen przeciwko Finlandii, nr skargi 13079/03.

6. Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej

Pierwsze zalecenia judykatury dotyczące wprowadzenia okoliczności wyłączających odpowiedzialność administracyjną pojawiły się już w 1994 roku. Trybunał Konstytucyjny jasno postulował o to, aby strona miała możliwość obrony oraz „wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”⁴⁵.

W sposób oczywisty wiąże się to z subiektywną koncepcją winy, która początkowo została szybko wyparta przez ideę obiektywizmu i automatyzmu karania. Wraz z coraz częściej pojawiającą się sugestią badania elementu zawinienia, judykatura zaczęła jednak wykazywać konieczność funkcjonowania instytucji ekskulpacji. W orzecznictwie pojawiły się tezy wskazujące, że brak konstrukcji kontratypu narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności, a kontrola decyzji administracyjnej przeprowadzana przez sądy wobec braku możliwości uwzględnienia stanu nadzwyczajnego „jest jedynie pozorem prawa” (Jackowski, 2010, s. 134).

Kolejne orzeczenia doprecyzowały powyższe postulaty. Wskazywano również na konieczność uwzględnienia możliwej kolizji dóbr prawnie chronionych, interesów czy wartości, które stanowiłyby usprawiedliwienie do naruszenia prawa, podobnie jak funkcjonuje to w prawie karnym czy w prawie wykroczeń. Jako przykład takiego stanu wyższej konieczności TK podawał przewożenie osoby w stanie zagrożenia życia do szpitala z nadmierną prędkością⁴⁶.

Ostatecznie w znowelizowanym k.p.a. wprowadzono art. 189e w następującym brzmieniu: „W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że siła wyższa jest w tym przepisie rozumiana jako „zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub nie mogła przewyżyczyć”⁴⁷. Jest to zgodnie z definicją przyjętą w orzecznictwie, gdzie siłą wyższą nazywane są „zjawisko nadzwyczajne i niezależne od woli człowieka”⁴⁸. Jest to tożsame z stanowiskiem doktryny, która w opisie siły wyższej wskazuje na konieczny element nieprzewidywalności i niemożności zapobieżenia zdarzenia, które jest zdarzeniem zewnętrznym (Pokrzywniak, 2005).

Ustawodawca uwzględnił więc postulaty judykatury w zakresie dotyczącym okoliczności niezależnych od strony dokonującej naruszeń prawa. Zabrakło jednak rozwiązań kształtujących wprost instytucję stanu wyższej konieczności. Należy

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93. BOTK.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 25/15. BOTK.

⁴⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawach, s. 74.

⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 9 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GZ603/17, CBOSA.

tutaj zastanowić się, czy sytuacje obejmujące stan wyższej konieczności zawsze stanowią przypadek zaistnienia siły wyższej, a więc czy umieszczenie jedynie siły wyższej w znowelizowanym przepisie miało na celu syntetyczne i zwięzłe ujęcie obu tych konstrukcji, czy też celowe wykluczenie stanu wyższej konieczności.

NSA w swoim orzecznictwie odnosi się do stanu wyższej konieczności jako zdarzenia, które jest nagłe i nieprzewidywalne, na które jednostka nie ma żadnego wpływu⁴⁹. Definicja ta zawiera cechę nagłości, której brak w definicji zaczerpniętej z uzasadnienia do projektu ustawy. W prawie karnym, stan wyższej konieczności również spowodowany jest niebezpieczeństwem, które nie musi być nagłe, lecz może wynikać z długotrwałego rozwoju zdarzenia, np. stanu chorobowego (Górniok i in. 2005, s. 354). Stoi to w sprzeczności z gwałtownością, deklarowaną jako cecha siły wyższej. W związku z powyższym takie ujęcie art. 189e wzbudza uzasadnione wątpliwości co do intencji ustawodawcy i może spowodować problemy interpretacyjne tego przepisu.

Należy dodać, że instytucja stanu wyższej konieczności wyrażona jest *expressis verbis* w regulacjach szczegółowych oraz w proponowanych projektach zmian ustaw szczególnych, gdzie wprost wskazuje się na odstępianie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku, gdy do naruszenia doszło w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności⁵⁰. Na tym tle wydaje się, że lakoniczne ujęcie okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną jest pewnym błędem ustawodawcy, który obecnie zmusza sądy do rozpatrywania sytuacji świadomego poświęcenia dobra prawnie chronionego na rzecz ratowania innego dobra jedynie w aspekcie siły wyższej.

7. Instytucja przedawnienia

Przedawnienie jest instytucją, której istota polega na uchyleniu karalności po upływie ustawowo określonego czasu i następuje z mocy prawa⁵¹. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że z powodu braku uregulowań konstytucyjnych to do ustawodawcy należy decyzja o kształcie tej instytucji oraz konkretnych terminach⁵².

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 2992/14, CBOSA.

⁵⁰ Art. 89 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880; art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlanego, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414; art. 1, art. 2 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, senacki druk nr 507 z dnia 11 maja 2017 r.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04. BOTK.

⁵² Wyrok TK z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt SK 44/04; postanowienie TK z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 389/08; wyrok TK z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11. BOTK.

Jak dotąd w prawie administracyjnym przedawnienie w zakresie wymierzenia i wykonania kary pieniężnej możliwe było jedynie w przypadku, gdy przepisy ustaw szczególnych zawierały odpowiednie uregulowania lub odsyłały wprost do działu III ustawy Ordynacja podatkowa⁵³. Przykładem jest art. 95c ustawy o transporcie drogowym, zawierający dwuletni termin przedawnienia nałożenia kary oraz pięcioletni termin przedawnienia wykonania nałożonej uprzednio kary⁵⁴ oraz art. 37e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵ stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych, dotyczących kar pieniężnych, stosuje się odpowiednie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. W przypadku wielu ustaw szczególnych judykatura była świadoma niejednorodności orzecznictwa dotyczącego przedawniania się kar administracyjnych⁵⁶. Niejednokrotnie nawet w przypadku braku przepisów odsyłających do przepisów podatkowych w ustawie szczególnej, strony podnosiły zarzut przedawnienia, powołując się na art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej.

Z jednej strony w orzeczeniach sądów administracyjnych stawiana była za doktryną teza, że „ogólne pojęcie przedawnienia w prawie administracyjnym, jak się wydaje, nie występuje”, a brak odpowiednich uregulowań w k.p.a. tłumaczony był tym, że przedawnienie należy do instytucji prawa materialnego⁵⁷. A drugiej strony, sądy administracyjne podnosiły, że brak terminu przedawniania się kar stoi w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa, a więc narusza art. 2 Konstytucji RP. Wskazywano również na tezę doktryny, że administracyjne kary pieniężne mają charakter publicznoprawny, stanowią dochód budżetu państwa, a więc powinny mieć do nich zastosowanie uregulowania Ordynacji podatkowej w zakresie m.in. przedawnienia⁵⁸.

W świetle najnowszych uregulowań przedawnienie odpowiedzialności za naruszenie norm prawa administracyjnego oraz przedawnienie wymierzonej sankcji jest możliwe. Wprowadzono w art. 189g odpowiednio terminy przedawnienia nałożenia kary (pięć lat od naruszenia prawa albo od wystąpienia jego skut-

⁵³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926.

⁵⁴ Art. 95c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.

⁵⁵ Art. 37e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 9/13. CBOSA.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 890/15; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2014 r.; sygn. akt III SA/Kr 1338/13; Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt II GSK 2519/14. CBOSA.

⁵⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt II SA/Go 570/10; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 9/13. CBOSA.

ków) oraz przedawnienia ściągальności kary (5 lat od dnia, w którym kara powinna zostać wykonana, licząc od końca roku kalendarzowego). Ponadto uregulowano kwestię zawieszenia biegu przedawnienia nałożenia i egzekucji kary.

Mianowicie zgodnie z art. 189h § 4 k.p.a. bieg terminu przedawnienia nałożenia kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulegnie zawieszeniu w przypadku: wniesienia środka zaskarżenia na decyzję nakładającą administracyjną karę pieniężną lub wniesienia skargi kasacyjnej, wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia stosunku prawnego lub prawa oraz doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym (jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia takiego zabezpieczenia). Natomiast zgodnie z art. 189h § 5 k.p.a. termin ten rozpocznie się lub będzie po zawieszeniu biegł dalej, gdy: nastąpi prawomocne rozstrzygnięcie dotyczące wniesionego środka zaskarżenia lub skargi kasacyjnej, uprawomocni się orzeczenia w sprawie istnienia stosunku prawnego lub prawa, a także w przypadku zakończenia postępowania zabezpieczającego w wyżej wspomnianym trybie. Bieg terminu przedawnienia egzekucji kary przerywa ogłoszenie upadłości strony. Ponadto, bieg terminu przedawnienia egzekucji kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty zostanie przerwany wraz z dniem zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zawiadomiono podmiot oraz z dniem doręczenia zarządzenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po każdym przerwaniu terminu przedawnienia będzie biegł na nowo dnia następującego po dniu, w którym doszło do tychże zdarzeń.

Porównanie rozwiązań w k.p.a. z odpowiadającymi im przepisami postępowania podatkowego wskazuje, że są to rozwiązania analogiczne, transponowane na grunt ogólnego postępowania administracyjnego. Wydaje się więc, że ustawodawca przychylił się do tezy dotyczącej charakteru publicznoprawnego administracyjnych kar pieniężnych oraz konieczności objęcia ich reżimem prawnym właściwym dla spraw podatkowych w zakresie instytucji przedawnienia oraz odsetek za zwłokę.

Należy również zaznaczyć, że wprowadzono klauzulę derogacyjną *lex specialis derogat legi generali*, która jasno stwierdza, że w przypadku istnienia odrębnych uregulowań przepisy ogólne nie mogą być stosowane. Pomimo że intencja ustawodawcy w tym przypadku jest *prima facie* jasna i celem tej dyspozycji jest nakaz stosowania przepisów, które w większym stopniu niż przepisy ogólne dostosowane są do konkretnych sytuacji, jednakże wydaje się, że może powodować to problemy interpretacyjne. Należy się mianowicie zastanowić, czy przepisy ustaw szczególnych, zawierające odesłanie do uregulowań działu III ustawy Ordynacja podatkowa są przepisem odrębnym, przewidującym terminy przedawnienia w rozumieniu art. 189g § 2 k.p.a. W przypadku odpowiedzi twierdzącej

następuje w efekcie nowelizacji zwiększenie stopnia skomplikowania stosowania prawa, ponieważ przepisy ogólne k.p.a. nie znajdują zastosowania przy istnieniu odesłania do przepisów ogólnych Ordynacji podatkowej.

8. Postulaty *de lege ferenda*

Problemy interpretacyjne wzbudza art. 189a § 2 znowelizowanego k.p.a., który stanowi, że jeżeli przepisy odrębne normują materię wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, wówczas przepisy ogólne nie znajdują zastosowania. Dotyczy to m.in. wyżej omówionych przepisów odsyłających do działu III Ordynacji podatkowej, ale również ustaw szczególnych, które zawierają jedynie częściowe i fragmentaryczne uregulowania. Przykładem takiej ustawy szczególnej jest ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵⁹, której przepisy dotyczące wymierzania kar pieniężnych w sposób wybiórczy zajmują się tą problematyką. Ustawodawca zawarł w nich mianowicie pewne zasady dotyczące wymierzania kar oraz odesłanie do ustaw podatkowych. W obecnym stanie prawnym na mocy wprowadzonej reguły kolizyjnej nie jest możliwe w tym przypadku zastosowanie w pełnym zakresie znowelizowanych przepisów. Należy więc znowelizować odpowiednie ustawy szczególne tak, aby w sposób bardziej wyczerpujący podejmowały tę materię lub usunąć z nich odpowiednie przepisy odrębne, co pozwoliłoby stosować przepisy ogólne k.p.a.

Nieuregulowana została materia zwrotu nadpłaconej lub nienależycie zapłaconej administracyjnej kary pieniężnej. Jak dotąd, zgodnie z judykaturą sądów administracyjnych, ze względu na publicznoprawny charakter kar pieniężnych, traktowano je jako nadpłatę i podlegały ona zwrotowi po oprocentowaniu na zasadach zawartych w Ordynacji podatkowej⁶⁰. Ze względu na fakt, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji przedawnienia czy odsetek, logicznym krokiem byłoby uregulowanie zasad zwrotu czy też rozkładania na raty. Według judykatury te elementy są nieodłączną częścią każdego świadczenia, w tym administracyjnej kary pieniężnej⁶¹, a więc konieczne jest nadanie im przez ustawodawcę konkretnego kształtu, aby mówić o kompletnym rozwiązaniu prawnym.

Ustawodawca powinien również rozważyć wprowadzenie instytucji analogicznej do kary łącznej, znanej z prawa karnego. Istniejące już przepisy odrębne zawierają już takie rozwiązanie⁶². Pozwalałaby ona na wymierzenie jednej kary

⁵⁹ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia; Dz.U. 2006 nr 171 poz. 1225.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt II GSK 223/06. CBOSA.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 723/16. CBOSA.

⁶² Art. 200 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013 poz. 21.

łącznej za kilka naruszeń norm prawnych zawartych w tej samej ustawie szczególnej w ramach jednej decyzji administracyjnej, co byłoby rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia ekonomiki procesowej.

W przyszłości należałoby również uściślić pojęcie siły wyższej jako kontraktu wyłączającego odpowiedzialność administracyjną. Nie można obecnie jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy stan wyższej konieczności jest kontraktem, czy też nie. Dużą rolę odegrają w tym zakresie sądy administracyjne, których dopiero ustalona linia orzecznicza pozwoli na odpowiednią kwalifikację takich stanów faktycznych. Drugim rozwiązaniem jest skonkretyzowanie art. 189e k.p.a. przez ustawodawcę.

9. Podsumowanie

Na przestrzeni ostatnich lat zauważyć można ewolucję linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie administracyjnej kary pieniężnej. Nastąpiło odejście od automatyzmu karania i winy obiektywnej za naruszenie norm prawa administracyjnego na rzecz zindywidualizowania kar pieniężnych, dostosowania ich do winy i warunków osobistych sprawcy, a także uwzględnienia okoliczności naruszeń. Analiza orzecznictwa wskazuje, że ustawodawca – tworząc rozwiązania prawne, które znalazły się w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego – niemalże w całości uwzględnił postulaty judykatury dotyczące materii wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Do najważniejszych elementów najnowszych regulacji prawnych w tym zakresie należy zaliczyć przepisy zawierające definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej, regułę intertemporalną, dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, przesłanki wyłączające odpowiedzialność administracyjną, warunki odstąpienia od nałożenia kary oraz instytucję przedawnienia nałożenia kary i jej ściągalności.

Wyżej wymienione unormowania realizują tezy stawiane przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym jasno wyrażano stanowisko, że administracyjne kary pieniężne mogą mieć charakter penalny, a więc karnoprawny. Należy pamiętać, że to, jaki rodzaj odpowiedzialności ponosi sprawca, nie zależy ani od gałęzi prawa, która normuje daną sankcję, ani od nazwy samej sankcji, lecz od jej istoty (Wilk, 2011, s. 151). Dlatego też przyjęcie, że istota i funkcja administracyjnej kary pieniężnej i sankcji karnej mogą być zbliżone, a następnie stworzenie analogicznych regulacji prawnych dotyczących ponoszenia tychże dwóch typów odpowiedzialności, wywołuje skutki w całym systemie prawa.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza instytucji administracyjnej kary wskazuje na to, że w obecnym kształcie sankcja ta integruje w sobie elementy wywodzące się z prawa administracyjnego i prawa karnego. Ustawodawca

w większości wybrał rozwiązania analogiczne do konstrukcji karnoprawnych, a w niektórych przypadkach przeniósł je na grunt administracyjnoprawny w sposób niemalże niezmieniony. Daje to asumpt to wysunięcia tezy, że wskutek nowelizacji k.p.a. doszło do rozmycia granic pomiędzy odpowiedzialnością karnoprawną i administracyjnoprawną.

Z drugiej jednak strony ustawodawca, normując procedurę wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, wypełnił istotną lukę zwiększając gwarancje procesowe oraz możliwość obrony interesów prawnych adresatów sankcji. Tego rodzaju zmiany stanu normatywnego należy ocenić pozytywnie – zwiększają one bowiem zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa jako istotnego elementu zasady demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia

- Błachucki, M. (2015). *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Budyn-Kulik, M. (2015). *Umysłność w prawie karnym i psychologii* (s. 22). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Górniok, O., Hoc, S., Kalitowski, M., Przyjemski, S., Sienkiewicz, Z., Szumski, J. i Wąsek, A. (2005). *Kodeks Karny. Komentarz. t. I* (s. 354). Gdańsk: Arche.
- Jackowski, M. (2010). Przegląd Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. *Palestra*, 03/2010.
- Kijowski, D. (2008). Przepisy ogólne prawa administracyjnego – uzasadnienie projektu ustawy. W: D. Kijowski, *Prawo do dobrej administracji*. Warszawa: RPO-MAT, nr 60.
- Klat-Wertelecka, L. (2011). *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*. W: Stahl M. (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Konarska-Wrzošek, V. (2016). *Komentarz do art. 66 Kodeksu karnego*. Warszawa: Lex nr 513130.
- Kowalewska-Lukuć, M. (2016). Ogólne dyrektywy wymiaru kary. *Prokuratura i Prawo*, 9, 6.
- Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kurzyński, M. (2016). *Karalność w prawie karnym skarbowym. Wybrane zagadnienia regresji karania*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Nita, B. i Światłowski, A. (2001). Zakaz łącznego stosowania przepisów ustawy nowej oraz ustawy dawnej na tle art. 4 § 1 k.k (s. 34). *Prokuratura i Prawo*, 3.
- Pokrzywniak, J. (2005). Klauzula siły wyższej. *Monitor Prawniczy*, 6, <http://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artukul/klauzula-sily-wyzszej>
- Stahl, M. (2011). *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*. W: M. Stahl (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szymanowski, T. (2010). *Recydywa w Polsce: zagadnienia prawa karnego, kryminologii i polityki karnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Trempała, M. (2012). Odpowiedzialność administracyjna sprzedawcy detalicznego za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2.
- Ura, E. (2016). Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej. W: J. Korczak, *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia* (s. 511), <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804> (30.9.2017)
- Wincenciak, M. (2008), *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wilk, L. (2011). Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych. *Prokuratura i Prawo*, 1.
- Wojciechowski, P. (2015). Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych. W: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.