

**Paweł Sadowski<sup>1</sup>      Maciej P. Gapski<sup>2</sup>**

## **Standardy konstytucyjne a kara pieniężna za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu**

**Słowa kluczowe:** zasada proporcjonalności, sankcja administracyjna, administracyjna kara pieniężna, obowiązek informacji o nabyciu i zbyciu pojazdu, nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w demokratycznym państwie prawa

**Keywords:** principle of proportionality, administrative sanction, administrative fine, obligation to provide information on the purchase and sale of a vehicle, imposition of administrative fines in a democratic state ruled by law

### **Streszczenie**

Stosowanie sankcji administracyjnej, zwłaszcza w wymiarze finansowym, w kontekście ochrony praw jednostki jest szczególnie ważne w związku z rozwojem tego rodzaju form oddziaływania administracji w sferze publicznej. Przestrzeganie w ich ustanawianiu konstytucyjnych standardów wymierzana administracyjnych kar pieniężnych, w odniesieniu do zasady proporcjonalności regulacji, jest problematyką szczególnie ważką w związku z obserwowanym ich rozwojem. Aktualnie taką materię stanowi przewidziana w ustawie Prawo o ruchu drogowym kara nakłada na właściciela pojazdu z uwagi na naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty w terminie 30 dni o zbyciu lub nabyciu pojazdu. Realizacja tego obowiązku zabezpieczona jest dotkliwą sankcją finansową. Z uwagi na zakres oddziaływania kary, obejmujący w zasadzie każdą transakcję oraz wątpliwości w zakresie prawidłowego zdefiniowania i stosowania przepisów, dostrzegalne między

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-9480-643X, doktor, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: pawel.sadowski@umcs.lublin.pl.

<sup>2</sup> ORCID ID: 0000-0002-5454-6645, doktor, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. E-mail: mgapski@kul.pl.

innymi w orzecznictwie sądów administracyjnych, zagadnienie to należy uznać za ważne, zarówno dla teorii prawa, jak i praktyki jego stosowania. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania ustawowe są warte oceny w zakresie ich zgodności zwłaszcza z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, bowiem dostrzegalne jest jej pominięcie w realizacji celu jaki stał u podstaw wprowadzenia tej sankcji.

## **Abstract**

### **Constitutional Standards and a Financial Penalty for Violation of the Obligation to Notify Prefect About the Purchase or Sale of a Vehicle**

The application of administrative sanctions, especially in the financial dimension, in the context of the protection of individual rights, is particularly important in connection with the development of this type of administrative influence in the public sphere. In establishing them, compliance with the constitutional standards imposed on administrative fines, in relation to the principle of proportionality of regulations, is an issue of particular importance in view of their development. Currently, such a matter is the penalty provided for in the Road Traffic Act, which is imposed on the vehicle owner due to the breach of the obligation to notify the staroste within 30 days about the sale or purchase of the vehicle. The fulfillment of this obligation is secured by a severe financial sanction. Due to the scope of the impact of the penalty, basically covering every transaction and doubts as to the correct definition and application of provisions, noticeable, inter alia, in the jurisprudence of administrative courts, this issue should be considered important both for the theory of law and the practice of its application. The statutory solutions adopted in this respect are worth assessing in terms of their compliance, in particular with the constitutional principle of proportionality, because it is noticeable that it has been omitted in the implementation of the goal which was the basis for introducing this sanction.

✱

## **I. Uwagi wprowadzające**

Zgodnie z art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>3</sup> właściciel pojazdu jest obowiązany zawiadomić w terminie nieprzekraczalnym 30 dni

---

<sup>3</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 988 ze zm., dalej jako P.r.d).

starostę o nabyciu lub zbyciu pojazdu. Sankcją za niezrealizowanie tego obowiązku przewiduje art. 140mb pkt 2 P.r.d. w postaci kary pieniężnej w wysokości od 200 do 1000 zł. Nakładana jest ona decyzją starosty, a dochód z jej uzyskania zasila budżet powiatu, co wynika z art. 140n ust. 1, 2a 3a P.r.d. Kara została wprowadzona na podstawie ustawy art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, który wszedł w życie 1 stycznia 2020 r.

W doktrynie prawa wskazuje się, że chociaż Konstytucja RP wprost nie zawiera przepisów odnoszących się do odpowiedzialności administracyjnej, w tym administracyjnych kar pieniężnych<sup>5</sup>, to jednak regulacje ustawowe mogą podlegać ocenie według standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady proporcjonalności, zaufania do organów państwa oraz gwarancji proceduralnych przysługujących podmiotowi sankcjonowanemu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pomimo braku uniwersalnej koncepcji oceny konstytucyjności sankcji administracyjnych, zwraca się uwagę na to czy kara pieniężna nie ma charakteru represyjnego – czy nie jest wygórowana lub nadmierna, a także sprzeczna z jej funkcją, celem i istotą<sup>6</sup>. Przy ocenie prawidłowości regulacji kary istotne jest także odwołanie się do aksjologii sankcji administracyjnych, gdyż powinny one spełniać przesłanki demokratycznego państwa prawnego, odpowiadać podstawowym wartościom, wyrażonym w Konstytucji oraz realizować wartości właściwe dla danego aktu ustawodawczego<sup>7</sup>.

## II. Istota, funkcje i cel kary

Sankcja administracyjna uregulowana w art. 140mb pkt 1 P.r.d. zarówno z punktu widzenia formalnego, jak i cech konstrukcyjnych, jest administracyjną karą

<sup>4</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579 ze zm).

<sup>5</sup> Zob. A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 35–37.

<sup>6</sup> Ibidem, zob. także R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 58–60.

<sup>7</sup> Por. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 121, 125.

pieniężną. Za oceną formalną przemawia umieszczenie jej w ustawie o charakterze administracyjnoprawnym – Prawo o ruchu drogowym, w dziale Vb zatytułowanym „Kary pieniężne”. Do cech, które przesądzają o jej charakterze jako administracyjnej kary pieniężnej, należy wymienić: wymierzanie jej za naruszenie obowiązku wynikającego z prawa materialnego; obiektywna odpowiedzialność za naruszenie prawa; określenie wysokości kary na zasadzie ograniczonego uznania organu w trybie i na zasadach postępowania administracyjnego; nakładanie kary w formie decyzji kontrolowanej przez sądy administracyjne<sup>8</sup>.

Analizowana kara nakładana jest za niedopełnienie obowiązku informacyjnego przez właściciela o nabyciu lub zbyciu pojazdu w ustawowym terminie. W związku z tym, że sama okoliczność nierealizowania obowiązku prawnego, bez względu na zawinienie nabywcy lub zbywcy, jest przesłanką nałożenia sankcji, należy uznać odpowiedzialność na podstawie art. 140mb P.r.d. za obiektywną. Kara nakładana jest na osobę fizyczną, osobę prawną, jak i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, a jej wysokość została określona w granicach od 200 zł do 1000 zł, przy czym stosownie do art. 140n ust. 4 P.r.d., ustalając jej wysokość, uwzględnia się zakres naruszenia, powtarzalność naruszeń oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia. Starosta wymierzając karę działa więc na zasadzie ograniczonej uznaniowości, związany wymogami P.r.d., a także Ordynacji podatkowej<sup>9</sup> i kodeksu postępowania administracyjnego<sup>10</sup>.

Zgodnie z art. 140n ust. 6 P.r.d. do przedmiotowych kar pieniężnych, w zakresie niuregulowanym, stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p. Z uwagi jednak na niepełną regulację oraz procedurze podatkowej, orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje, że zastosowanie do niej będą miały również przepisy ogólnego postępowania administracyjnego<sup>11</sup>. Właściwy organ

<sup>8</sup> Zob. E. Bojanowski, *Z problematyki sankcjonowania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Gdynia 2011, s. 100; A. Wróbel, *op.cit.*, s. 34–35.

<sup>9</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm., dalej jako o.p.).

<sup>10</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm., dalej jako k.p.a.).

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 25 września 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 791/18, CBOSA, a także wyrok WSA w Poznaniu z 4 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1672/21, CBOSA.

nakład karę pieniężną, stosownie do art. 140mb P.r.d, która na ogólnych zasadach wynikających z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.<sup>12</sup> podlega skardze do sądu administracyjnego.

Przedmiotowa kara w pełni realizuje przesłanki określone w art. 189b k.p.a., w myśl którego przez administracyjną karę pieniężną rozumie się sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Istotą kary pieniężnej przewidzianej w art. 140mb pkt 1 P.r.d. jest sankcjonowanie braku poinformowania starosty przez obecnego lub byłego właściciela pojazdu o jego nabyciu lub zbyciu w terminie trzydziestodniowym od dokonania sprzedaży. Oczywistym celem regulacji jest zapewnienie realizacji administracyjnoprawnego obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 78 ust. 2 pkt 1 P.r.d. Chociaż istota i cel przyjętych regulacji wydają się klarowne, to poważne wątpliwości budzą kwestie aksjologiczne. Problematyczne jest jednoznaczne ustalenie jakie wartości miał na względzie ustawodawca wprowadzając analizowaną regulację, a także czy poza funkcją represyjną oraz prewencją indywidualną, przedmiotowa kara realizuje inne cele<sup>13</sup>.

Rozważając problem aksjologiczny należy odnieść się w szczególności do wartości, które realizowane są i chronione w ramach przepisów P.r.d. Ustawa ta służy bezpieczeństwu w ruchu drogowym, ochronie życia i zdrowia ludzkiego oraz zachowaniu porządku publicznego w ramach poruszania się po drogach publicznych. Jeżeli zatem bezpieczeństwo w ruchu drogowym w celu zachowania życia i zdrowia osób fizycznych jest fundamentalną wartością chronioną, to trudno jest uznać, że przewidziana w art. 140mb pkt 1 P.r.d. kara realizuje którąś ze wskazanych wartości. Obowiązek poinformowania o zbyciu lub nabyciu pojazdu może służyć pewności obrotu pojazdów oraz pomóc w wykrywaniu niewłaściwych z punktu widzenia porządku publicznego transakcji pojazdami, w tym działań o charakterze przestępczym. Informowanie starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu przez właściciela w za-

<sup>12</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm., dalej jako p.p.s.a.).

<sup>13</sup> W zakresie funkcji kar pieniężnych zob. L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 168–180.

den sposób nie zwiększa bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz nie służy ochronie życia i zdrowia. Dlatego nie można zasadnie uznać, że ta sankcja realizuje wartości zbieżne z wartościami, które są fundamentem ustawy regulującej ruch na drogach. Wniosek ten podważa zasadność wprowadzonej kary pieniężnej, która poza prostą represją zdaje się nie spełniać żadnych dodatkowych funkcji.

### **III. Administracyjna kara pieniężna a zasada proporcjonalności**

Funkcjonowanie w systemie prawa odpowiedzialności administracyjnej sankcjonującej delikty administracyjne, nie oznacza dowolności ustawodawcy w zakresie kształtowania ich wymiaru oraz przesłanek ich nakładania. Zarówno zasada demokratycznego państwa prawa i ochrony praw jednostki, jak i proporcjonalność stosowanej dotkliwości, stanowią podstawowe granice w jakich powinny poruszać się organy administracji publicznej w procesie decyzyjnym. Wydaje się, że w tym zakresie wyłącznym kryterium nie może stanowić zobiektywizowana idea kształtowania odpowiedzialności administracyjnej, a czynnikami definiującymi zakres i wysokość samej kary, powinny być także okoliczności wynikające z konkretnego przypadku. Stąd też wymiar kary powinien uwzględniać przesłanki, które mogą wpływać na zmniejszenie jej wysokości, czy wręcz całkowite uwolnienie się od odpowiedzialności. Przesłanki ustalenia odpowiedzialności jednostki powinny być przy tym kształtowane w taki sposób, by widoczna była adekwatność ingerencji państwa, a tym samym sankcji, względem konstytucyjnie chronionego dobra. W przypadku czynności związanych z obrotem pojazdami mechanicznymi czynnikiem kształtującym odpowiedzialność jednostki powinna być również jej sytuacja ekonomiczna czy też wartość przedmiotu transakcji, tak aby cel osiągnąć był w korelacji z rzeczywistym stopniem dolegliwości po stronie ukaranego. Delegacja do tego powinna pozostawać w gestii organu oceniającego dany stan faktyczny oraz ewentualnie w późniejszym zakresie sądu, kontrolującego legalność wydanego aktu indywidualnego i konkretnego. W celu przyznania możliwości kształtowania proporcjonalnego wymiaru kary przepisy powinny przewidywać uprawnienie do rzeczywistego miarkowania kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Zauważyć wszakże należy, że konstytucyj-

na zasada proporcjonalności wyrażona w art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP powinna stanowić wzorzec w zakresie ustawowego kształtowania odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Zgodnie z ugruntowanym już stanowiskiem, musi być ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, zapewniać osiągnięcie celu jaki przyświeca jej wprowadzeniu oraz efektywność poprzez zachowywanie proporcji między jej skutkami a niedogodnością dla jednostki<sup>14</sup>. Celem publicznym w przypadku analizowanej kary jest oczywiście zabezpieczenie porządku administracyjnoprawnego, który ustawodawca uznał za zasługujący na ochronę i jednocześnie generujący potrzebę ukształtowania w odbiorcach regulacji preferowanych zachowań, skutkujących przestrzeganiem wprowadzonych unormowań. W ten sposób ma zostać osiągnięta pozytywna skuteczność sankcji w postaci zdolności motywacji zobowiązanego do postępowania zgodnego z prawem poprzez nieuchronność wymierzenia kary, jej szybkość, ale i współmierność dolegliwości względem naruszenia.

#### **IV. Zasady kształtowania kary pieniężnej**

Reżim odpowiedzialności administracyjnej przypomina reżim odpowiedzialności karnej. Z tego powodu niezbędne jest zagwarantowanie jednostce uprawnień proceduralnych i ograniczenie elementów, które generowałyby niepewność odnośnie do ustalenia, zakresu i wymiaru kary. Nawet więc wówczas, gdy aparat państwowy ma za zadanie zapobiegać niektórym zachowaniom i użyć sankcji najbardziej dotkliwych, a uproszczona procedura administracyjna może sprzyjać szybkości i ich skuteczności, to minimum gwarancji procesowych jest niezbędne z perspektywy demokratycznego państwa prawa. Jest to o tyle istotne, że wzrostowi ilości sankcji nie towarzyszył rozwój reguł procesowych ich nakładania. Pomimo więc wprowadzenia zmian, w dalszym ciągu w polskim systemie instrumenty określające ich stosowanie nie do końca zapewniają efektywność, proporcjonalność i adekwatność kar administracyjnych oraz statuują obowiązek stosowania standardów z procesu karnego w przypadku kar restrykcyjnych. Jednolite zasady ogólne odnoszące się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w praktyce okazu-

<sup>14</sup> Por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72; z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK A 2014, nr 7, poz. 68.

ją się instytucją niewystarczającą. Pomimo więc chęci wprowadzania regulacji, które służyć mają realizacji zasad określonych w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, które określają pewne standardy minimalne i w których za pożądane uznano poddanie rozmaitych ich form ostrzejszym rygorom, jak też ustanowienie dodatkowych gwarancji poszanowania interesu jednostki, ich rzeczywisty wymiar jest ułomny. Brak jest zakazu kilkakrotnego karania w trybie administracyjnym za „to samo”, wiążącego kryterium wyboru kary i jej wysokości czy też zawieszenia jej wykonania oraz wreszcie terminu przedawnienia. Tymczasem zarówno dla obywatela, a i dla samej administracji, ważna jest ogólna baza normatywna, która stanowiąc stały wzorzec i punkt odniesienia, a zapobiegała by rozchwianiu i dowolności działań administracji, zwłaszcza działań jurysdykcyjnych. W konsekwencji treść przyjmowanych regulacji jest fragmentaryczna, a ich znaczenie ograniczone. Szczególnie, że w wielu nowych regulacjach nie stworzono dodatkowych gwarancji procesowych dla ich adresatów. Co więcej, nie zawsze mogą oni uzyskać efektywną ochronę sądową, co jest skutkiem braku zgodności co do ich zakresu. Należy zauważyć, że charakterystyczna jest w prawie administracyjnym wielość i różnorodność kar, niespotykana w obrębie innych dziedzin prawa. Powoduje to rozbieżności co do ich istoty oraz relacji do sankcji stosowanych przez prawo karne<sup>15</sup>. W doktrynie pojawiają się opinie, że jest to *de facto* odpowiedzialność karna, „formalnie zakamuflowana” przez nadanie jej prawoadministracyjnego charakteru, wobec czego regulacje ustanawiające takie kary pieniężne mogą być postrzegane jako swego rodzaju obejście konstytucyjnych gwarancji odpowiedzialności karnej zawartych w art. 42 Konstytucji<sup>16</sup>.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że kary administracyjne nie mogą być nakładane w sposób automatyczny, a w procedurze ich wymierzania powinny być badane przyczyny złamania przepisów, powody motywacji sprawcy, świadomość naruszenia prawa oraz chociażby jego sytuacja osobista. Brak faktycz-

---

<sup>15</sup> Por. wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12 (Dz.U. poz. 1742), OTK-2015, Nr 9, poz. 148.

<sup>16</sup> J. Skupiński, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle ustawy z dnia 28 października 2002 r. (próba zarysu problematyki)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, t. XI, s. 368; zob. wyrok z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, ZNSA 2011/3/121–125; wyrok NSA z 17 września 2013 r., sygn. akt II GSK 767/12, CBOSA.



nie zupełnej regulacji powoduje, że w kwestiach nieuregulowanych w prawie materialnym oraz procesowym niezbędne jest stosowanie nie tylko regulacji materialnoprawnych, sięganie do regulacji z działu IVa k.p.a. i częściowo o.p., ale w zakresie nieuregulowanym odrębnie, także zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Definiując zakres odpowiedzialności administracyjnej w skali jednostkowej aparat państwowy musi biegłe posłużyć się co najmniej trzema regulacjami, ustalając też w jakim należy to uczynić zakresie. Stanowi to nie tylko ogromne wyzwanie dla administracji, ale i dotkniętych sankcjami obywateli, co każe zastanowić się nad powodem tej normatywnej komplikacji. Potęguje to generalną wątpliwość, czy tradycyjna administracja winna zajmować się wymierzaniem i miarkowaniem kar pieniężnych, czy nie powinno to stanowić domeny organów wymiaru sprawiedliwości. Skoro ustawodawca przewiduje miarkowanie kary w ramach dopuszczalnych marginesów kwotowych, nie precyzując jednocześnie wyraźnych i niebudzących wątpliwości kryteriów, to jeżeli możliwość wymierzania sankcji administracyjnej ma być dopuszczona, powinna wyłącznie obejmować nakładanie kar sztywnych.

Mając na uwadze praktykę wymierzania analizowanej kary pieniężnej należy zwrócić uwagę, że podstawowe gwarancje proceduralne odnoszące się do tak elementarnych kwestii jak wysokość kary i przedawnienie jej wymierzenia, w kontekście zasady pewności prawa i zaufania obywateli do organów państwa, ocenić należy za iluzoryczne. Wprawdzie organy powołują się na kryteria odnoszące się do sytuacji faktycznej i prawnej obywateli, ale w praktyce są to okoliczności pomijane przy wymierzaniu tej dotkliwości. Kuriozalnym zjawiskiem jest przy tym to, że czas na wykonanie obowiązku informacyjnego przez jednostkę jest w większości przypadków krótszy, niż czas, który upływa do momentu wszczęcia postępowania w sprawie. Tym samym zwłoka w realizacji ustawowego obowiązku jest krótsza, niż opóźnienie, którego dopuszcza się organ w jego przymusowym egzekwowaniu. Dodatkowo podnieść należy, że organy w swoim procedowaniu nie tylko nie stosują wezwania do zaniechania naruszenia prawa, ale również pomijają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, nawet wówczas, gdy tego naruszania zaprzestano bez wezwania, bowiem z własnej woli wykonano obowiązek informacyjny<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 4 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1672/21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 373/20, CBOSA.

Uznają przy tym, że waga naruszenia nie jest znikoma, gdyż naruszone przepisy mają na celu poprawę enigmatycznie definiowanych pojęć legalnego obrotu pojazdami i referencyjności danych gromadzonych w ewidencji. Prowadzi to do sytuacji, w której przepisy statuujące możliwość odstąpienia są w istocie regulacją martwą, nawet wówczas, gdy naruszenia było jednorazowe, nie uzyskano żadnych korzyści i dopełniono obowiązku. W sytuacji więc, gdy ustawodawca nie określił wyraźnie, jakie okoliczności należy uwzględnić przy ocenie „wagi naruszenia prawa”, margines uznaniowości dla organu administracji jest zbyt szeroki. Charakteru takiego nie ograniczają obowiązujące regulacje<sup>18</sup>, nakazując uwzględniać wspomnianą wagę i okoliczności naruszenia prawa, potrzebę ochrony życia lub zdrowia, mienia w znacznych rozmiarach, interes publiczny lub wyjątkowo ważny interes strony i czas trwania naruszenia. W doktrynie trafnie zauważa się, że uwzględnienie przez organ wagi i okoliczności naruszenia prawa przez stronę wymaga ustalenia istoty i specyfiki naruszonego obowiązku oraz sposobu, zakresu i warunków, w których doszło do jego naruszenia<sup>19</sup>.

Organ powinien więc dokonywać swoistej „wyceny” stopnia ingerencji w określone dobra chronione, uwzględniając ich charakter, zakres i dolegliwość wprowadzonych ograniczeń w korzystaniu z nich, a na końcu sposób i zakres ingerencji w dobro chronione przez adresata obowiązku polegającego na działaniu bądź powstrzymaniu się od niego. Zarazem organ zobowiązany jest dokonać jej w kontekście wartości wskazanych przez szczegółowe dyrektywy określone w k.p.a.

## V. Podsumowanie i wnioski

Z punktu widzenia ogólnych warunków wprowadzenia przedmiotowej kary rodzą się poważne wątpliwości, co do zgodności z podstawowymi standardami konstytucyjnymi państwa prawa. Odnoszą się one do aksjologii przedmiotowej kary w zakresie ochrony dobra, które wymagało zabezpieczenia tym instrumentem. Wprawdzie aktualnie obserwuje się wzrost świadomości jej obowiązywania, bowiem na początku dla organów i obywateli stanowi-

<sup>18</sup> W szczególności art. 189d pkt 1 k.p.a.

<sup>19</sup> R. Suwaj, op.cit., s. 182–184.

ła ona swoistą niewiadomą, to jednak z perspektywy konieczności i niezbędności wprowadzenia tej sankcji, można było wprowadzić prostszy, a zarazem efektywniejszy sposób. Zauważalne jest również nieprecyzyjne zdefiniowanie przesłanek wymiaru kary, co z kolei powoduje rozbieżne jej wymierzanie, zwłaszcza, że organy postrzegają dość dowolnie przesłanki jej miarkowania. Nawet jeżeli w kontekście celu wprowadzenia omawianej odpowiedzialności można by ją zaakceptować, to jednak trudno doszukać się wartości jakie miały być nią chronione. Nie wydaje się możliwy do pogodzenia z zasadą proporcjonalności brak precyzyjnego zdefiniowania miarkowania odpowiedzialności, przy jednoczesnym ukształtowaniu bezwzględnego obowiązku organu jej wymierzania. Nakaz jej stosowania jest statuowany niejako mechanicznie, a widełki jej wymiaru sprawiają jedynie pozory elastycznego kształtowania wysokości kary.

Z punktu widzenia organów administracji publicznej zauważalne jest fiskalne podejście jej stosowania, bez uwzględniania specyfiki danego przypadku i okoliczności obiektywnych, wpływających na jej wysokość. Dodatkowo należy zauważyć, że nie przewidziano żadnych precyzyjnych i jasnych do zastosowania przesłanek egzoneracyjnych. Nie ma przy tym znaczenia motywacja sprawy, lecz jedynie określone fakty, stwarzające w opinii ustawodawcy zagrożenie dla interesu społecznego, co jest jednak dość dowolnie przez tego ustawodawcę postrzegane i zdefiniowane.

## Literatura

- Bojanowski E., *Z problematyki sankcjonowania obowiązków z zakresu prawa administracyjnego*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Gdynia 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Skupiński J., *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle ustawy z dnia 28 października 2002 r. (próba zarysu problematyki)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, t. XI.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.

Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.