

*Emil Śliwiński\** <https://orcid.org/0000-0002-5910-9030>

## ADMINISTRATYWIZACJA KARANIA

**Streszczenie.** Artykuł opisuje zjawisko administratywizacji karania. Polega ono na wyborze przez ustawodawcę przy regulowaniu danej dziedziny stosunków społecznych administracyjnych kar pieniężnych zamiast klasycznych instrumentów prawa represyjnego, takich jak utworzenie typu przestępstwa czy wykroczenia. Przeanalizowano w szczególności przyczyny takiego zjawiska. Ponadto (na przykładzie ustawodawstwa z ostatnich lat) opisano charakter administracyjnych kar pieniężnych. Dokonano także wskazania możliwych kierunków rozwoju odpowiedzialności administracyjnej w kontekście systemowym.

**Słowa kluczowe:** administracyjne kary pieniężne, sankcje administracyjne, delikty administracyjne, prawo wykroczeń, karanie.

## ADMINISTRATIVISATION OF PUNISHMENT

**Abstract.** The article describes the phenomenon of “administrativisation” of punishment. The legislator, when regulating an area of social relations, frequently chooses administrative monetary penalties instead of other instruments of repressive law, such as creating a crime or a petty offence. In particular the reasons for such a decision were analysed. On the basis of statutes adopted during last few years the character of the administrative monetary penalties was described. The possible directions of development of administrative liability in the context of system of law were also indicated.

**Keywords:** administrative monetary penalties, administrative sanctions, administrative violations, petty offences law, punishment.

### 1. WPROWADZENIE

Przedmiotem artykułu jest dające się zaobserwować w polskim prawodawstwie wypieranie sankcji karnych (wykroczeniowych) przez sankcje administracyjne (głównie administracyjne kary pieniężne). *In concreto* można ten proces nazwać konwersją odpowiedzialności karnej w administracyjną (Danecka 2018). W ramach tego opracowania będę się zajmował takimi przekształceniami, ale przede wszystkim sytuacją, w której – gdy ustawodawca reglamentuje jakąś dziedzinę życia społecznego po raz pierwszy – zapada decyzja o sankcjonowaniu pewnych obowiązków administracyjnoprawnych poprzez administracyjne kary

---

\* Uniwersytet Warszawski, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, [e.sliwinski@uw.edu.pl](mailto:e.sliwinski@uw.edu.pl)

pieniężne, a nie przez kary kryminalne lub wykroczeniowe. Obydwa te zjawiska można nazwać „administratywizacją karania”<sup>1</sup>.

Na wstępie należy poczynić zastrzeżenie: ramy artykułu muszą być ogólnie wyznaczone przez normy sankcjonowane przynależące do prawa administracyjnego (tj. odnoszące się do obowiązków administracyjnoprawnych), ale właściwym przedmiotem tego opracowania są jednak normy sankcjonujące, tworzone albo w reżimie prawa administracyjnego (jako administracyjne kary pieniężne), albo prawa karnego (jako kary kryminalne lub wykroczeniowe). Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca, gwarantując wykonanie norm sankcjonowanych (z zakresu prawa administracyjnego), może ustanowić normy sankcjonujące wyrażające albo administracyjne kary pieniężne, albo kary wykroczeniowe, albo kary kryminalne. Artykuł zatem ma między innymi na celu zbadanie tego, dlaczego – sankcjonując wykonanie pewnych obowiązków administracyjnoprawnych – ustawodawca wybiera regulację administracyjnych kar pieniężnych, a nie kar kryminalnych lub wykroczeniowych (przez co karanie w ogólniejszym, teoretycznym sensie, jest „administratywizowane”).

W artykule odnoszę się do przeszłości, teraźniejszości i przyszłości procesu administratywizacji karania. W pierwszej kolejności koncentruję się na historii rozwoju instytucji administracyjnych kar pieniężnych w Polsce. Następnie należało przyjrzeć się typologii uzasadnień wprowadzania odpowiedzialności za delikt administracyjny (naruszenie prawa zagrożone administracyjną karą pieniężną); sprawdzić, co je odróżnia od uzasadnień ustanowienia odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie. W dalszej części rozważam możliwe kierunki rozwoju prawa deliktów administracyjnych (także w ramach szerszego kontekstu) i dokonuję oceny zjawiska administratywizacji karania. Z konieczności omówienie tych zagadnień ma charakter szkicowy i maksymalnie syntetyczny. Moim założeniem jest jednak ukazanie różnych aspektów administratywizacji karania składających się na pewien całościowy obraz tendencji normatywnych w tej materii. Najogólniejsza teza tego artykułu jest następująca: istnieje istotny związek między motywami administratywizacji karania (punkt 3 artykułu), obecnym sposobem regulacji administracyjnych kar pieniężnych (punkt 4 artykułu) i możliwymi wyzwaniem stojącymi przed ustawodawcą w przyszłości (punkt 5 artykułu).

---

<sup>1</sup> Podobnym pojęciem („administratywizacja prawa karnego”) posługuje się Zalewski (2021), w odniesieniu do formy ucieczki od prawa karnego na grunt prawa administracyjnego. W punkcie 3 niniejszego artykułu przedstawiam motywy administratywizacji karania, które faktycznie sugerują, że wybór jako sankcji administracyjnej kary pieniężnej (zamiast kary kryminalnej lub wykroczeniowej) jest podyktowany chęcią ominięcia gwarancji właściwych dla prawa karnego *sensu stricto*.

## 2. HISTORIA ROZWOJU ADMINISTRATYWIZACJI KARANIA

W czasach przedwojennych i w pierwszych latach istnienia PRL porządek administracyjny był chroniony za pomocą kar za wykroczenia w ramach postępowania zwanego karno-administracyjnym. Pojęciem tym posługiwało się rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., Nr 38, poz. 365) oraz ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. z 1951 r., Nr 66, poz. 454). Wraz z uchwaleniem w dniu 17 kwietnia 1966 r. ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. z 1966 r., Nr 23, poz. 149) oraz wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 281 ze zm., dalej: k.w.) utrwalił się status prawa wykroczeń jako „małego prawa karnego” (Szumiło-Kulczycka 2004a, 102–103; Staniszevska 2017, 114; Marek 2010, 38–39; Szydło 2003, 129). W konsekwencji więc prawo wykroczeń wypadło z zainteresowań badawczych nauki prawa administracyjnego, pojawiło się natomiast w obszarze badawczym karnistów.

Pierwsze przepisy przewidujące odpowiedzialność administracyjną na wzór dzisiejszego reżimu odpowiedzialności za delikt administracyjny wprowadzono w latach 50. XX wieku; pojawiły się wówczas sankcje finansowe nakładane przede wszystkim na podmioty zbiorowe (Szumiło-Kulczycka 2004a, 110–115), jednakże do przemian ustrojowych 1989 r. miały one znaczenie marginalne (Błachnio-Parzych 2016, 88–89; Radecki 2014, 27), co należy głównie wiązać z realiami społeczno-politycznymi. W czasach PRL-u reżimy karny i wykroczeniowy wydawały się wystarczające.

Rozrost pola zastosowania deliktów administracyjnych należy wiązać z rozwojem indywidualnej działalności gospodarczej w latach 90. XX wieku (Szumiło-Kulczycka 2004a, 117); tego typu sankcje administracyjne są bowiem szczególnie popularne w dziedzinie prawa administracyjnego gospodarczego (Staniszevska 2017, 123). Oczywiście pewną rolę odgrywa tutaj także postępująca inflacja prawa oraz akcesja Polski do Unii Europejskiej (Błachnio-Parzych 2016, 92–93).

Współczesny rozwój prawa deliktów administracyjnych dobrze ilustruje porównanie wyników dwóch badań o charakterze ilościowym, opartych na bardzo podobnej metodologii i przeprowadzonych przez tę samą autorkę, Dobrosławę Szumiło-Kulczycką, w odstępnie dwunastoletnim (2004 r. i 2016 r.). Otóż w roku 2004 autorka naliczyła 49 ustaw, kształtujących około 80 „typów” deliktów administracyjnych (Szumiło-Kulczycka 2004a, 119–136), natomiast w roku 2016 takich ustaw było już 119, a „typów” około 400 (Szumiło-Kulczycka et al. 2016, 165–326).

W celu unaocznienia procesu rosnącego znaczenia prawa deliktów administracyjnych przeprowadziłem skromne badanie ilościowe. Jest ono – rzecz oczywista – obarczone pewnymi ograniczeniami. Nie uwzględnia bowiem ani

częstości potencjalnego stosowania danej regulacji, ani obszerności danego aktu czy liczebności przepisów penalnych w danym akcie. Opiera się ono na analizie ustaw uchwalonych przez Sejm VIII kadencji, co pozwala stwierdzić względnie nowe trendy rozwojowe tego rodzaju odpowiedzialności w ramach bilansu pewnej zamkniętej całości aktywności legislacyjnej w „normalnych” czasach. Odwołanie się do późniejszej legislacji oznaczałoby także konieczność objęcia analizą używania administracyjnych kar pieniężnych w ramach nadzwyczajnego reżimu prawnego w okresie pandemii COVID-19, co jest potencjalnie bardzo interesującym tematem, ale niewątpliwie przekraczałoby ramy niniejszego artykułu. Analizie poddane zostały tylko ustawy nowo uchwalone, z wyłączeniem ustaw zmieniających<sup>2</sup>, budżetowych, ratyfikujących i przepisów wprowadzających. Ustaw takich było 166<sup>3</sup>. W 30 z nich przewidziano odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie (w 19 – za przestępstwo, w 15 – za wykroczenie<sup>4</sup>), natomiast w 35 – administracyjne kary pieniężne<sup>5</sup>, przy czym w 12 ustawach występowała jednocześnie odpowiedzialność za delikt administracyjny i za przestępstwo lub wykroczenie<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Z różnych względów (głównie metodologicznych) uznałem, że uwzględnienie ustaw nowelizujących byłoby niecelowe. W ustawach zmieniających może bowiem dojść do różnego rodzaju konwersji (szerzej o tym zjawisku: Danecka 2018). Konwersja może mieć charakter pełny lub niepełny (wraz z pojawieniem się typu deliktu administracyjnego może dojść lub nie do uchylecia typu wykroczenia/przestępstwa), zewnętrzny lub wewnętrzny (w obrębie tego samego aktu lub innego aktu); może wreszcie dochodzić do zmiany opisu typu deliktu administracyjnego albo podwyższenia granic kary. Często wszystkie te zjawiska zachodzą jednocześnie w ramach jednej ustawy nowelizującej, co utrudniałoby przedstawienie tendencji (w postaci syntetycznego porównania liczb bezwzględnych). Oczywiście pojęcie konwersji można także odnosić do ustaw nowo uchwalonych (względem ustaw uchylanych), ale ze względu na to, że ustawa nowo uchwalona wydaje się być przemyślaną próbą regulacji na nowo pewnej sfery stosunków społecznych, przedstawienie tej kwestii w taki sposób wydaje się być uzasadnione.

<sup>3</sup> Warto zaznaczyć, że w tej liczbie znalazło się 10 ustaw, których celem było wyłącznie utworzenie pewnej instytucji państwowej, 8 ustaw ustanawiających różne medale i święta oraz co najmniej 22 ustawy o charakterze epizodycznym.

<sup>4</sup> W 4 ustawach przewidziano odpowiedzialność i za przestępstwo, i za wykroczenie (dlatego też 19 i 15 ustaw daje 30 ustaw łącznie).

<sup>5</sup> W swoich analizach pominąłem 3 specustawy, które kształtują karę pieniężną nakładaną przez organ administracji na inny organ administracji za opóźnienie w wydaniu decyzji. Kary takie są przewidziane w: art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1644), art. 21 ust. 3, art. 26 ust. 4 i art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2309 ze zm.). Wydają się one bardzo interesującym tematem badawczym, jednakże ze względu na to, że są wykorzystywane w stosunkach wewnętrznych administracji, uznałem za stosowne ich wyodrębnienie od innych administracyjnych kar pieniężnych (stosowanych wobec podmiotów administrowanych).

<sup>6</sup> Warto zaznaczyć, że w 7 ustawach kary pieniężne współwystępują z karami za przestępstwo, w 2 – za przestępstwo i za wykroczenie, i w 3 – tylko za wykroczenie. Potwierdza to – moim

### 3. PRZYCZYNY ADMINISTRATYWIZACJI KARANIA

Ta część artykułu poświęcona jest typologii uzasadnień administratywizacji karania. Innymi słowy, postaram się znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego ustawodawca coraz chętniej korzysta z instrumentu w postaci administracyjnej kary pieniężnej w porównaniu z klasycznymi instrumentami karnistycznymi (tj. stworzeniem typu przestępstwa lub wykroczenia). Już w tym miejscu warto zaznaczyć, że przeważająca część czynników wpływających na wybór administracyjnej kary pieniężnej jako sankcji wynika z właściwości samej odpowiedzialności administracyjnej albo też właściwości postępowania administracyjnego<sup>7</sup>. W tym zakresie można nazwać administratywizację karania ucieczką od prawa karnego *sensu stricto* (Zalewski 2021, 75), gdyż standardy gwarancyjne w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych są niższe. Ze względu na to, że nie do wszystkich powodów swoich wyborów ustawodawca się wprost przyznaje, warto będzie odwołać się także do poglądów doktryny oraz do własnych przemyśleń dotyczących popularności ustanawiania tego rodzaju sankcji przez ustawodawcę. Będzie to zatem w jakimś stopniu spekulacja (Danecka 2018, 267).

#### 3.1. Zapewnienie skuteczności (efektywności) prawa

Truizmem wydaje się być stwierdzenie, że prawo – w celu zapewnienia jego skuteczności – powinno być obwarowane sankcją (Staniszewska 2017, 289; Kruk 2013, 21–22; Wincenciak 2008, 253; Danecka 2018, 262). Upraszczać, chodzi o zapewnienie dobru prawnemu odpowiedniego poziomu ochrony. Należy pamiętać, że kwestię proporcjonalności kary za dane naruszenie należy postrzegać niejako dwustronnie. Z jednej strony należy zapewnić, aby sankcje były wystarczająco surowe, przez wzgląd na potrzebę ochrony dóbr prawnych; z drugiej jednak strony nie powinny być zbyt surowe, aby nie naruszać dóbr sprawy (w przypadku

---

zdaniem – tezę, że delikty administracyjne wypierają wykroczenia. Gdy ustawodawca potrzebuje bardzo surowej kary stosowanej wobec osób fizycznych, stworzy przepis typizujący przestępstwo. Gdy ustawodawca potrzebuje kary mniej surowej (co do zasady) lub stosowanej wobec osób prawnych (względnie innych jednostek organizacyjnych) typizuje delikt administracyjny. Wykroczenia wydają się w takim układzie zbędne.

<sup>7</sup> Projektodawca przykładowo sugeruje swoją preferencję dla uproszczeń materialnoprawnych i procesowych w następujących słowach: „Wydaje się, że tego rodzaju ukształtowanie odpowiedzialności oprócz korzyści związanych z szybkością stosowania sankcji administracyjnych i uproszczonym trybem ich nakładania pozwoli na nadanie przepisom o odpowiedzialności instytucji obowiązanych, wymaganego przez dyrektywę 2015/849 waloru skuteczności oraz w znacznie wyższym stopniu zniechęci instytucje obowiązane do dopuszczania się naruszeń przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, niż kształtowanie tego rodzaju naruszenia na zasadach odpowiedzialności karnej” (uzasadnienie projektu ustawy o zapobieganiu praniu pieniędzy, 65–66).

sprawców deliktu administracyjnego jest to ochrona własności i innych praw majątkowych, przewidziana w art. 64 Konstytucji RP).

Powołanie się na konieczność zapewnienia dobrom prawnym ochrony możemy odnaleźć w uzasadnieniu do projektu jednej z analizowanych ustaw:

Powyższe działanie jest podyktowane przede wszystkim koniecznością realizacji w praktyce zasady ochrony zdrowia i życia konsumentów. Zasada ta znajduje swoje oparcie w przepisach art. 68 ust. 1, art. 76 czy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także jest dopuszczalne przez prawodawstwo Unii Europejskiej (uzasadnienie projektu ustawy o produktach kosmetycznych, 13).

Odwoływanie się do kolizji zasad konstytucyjnych (czy szerzej prawnoczwówieczych) nie jest jednak szczególnie powszechne; często bowiem projektodawca poprzestaje na lapidarnym wskazaniu o przydatności w świetle celu regulacji:

Przewidzenie w treści ustawy możliwości zastosowania wobec ww. podmiotów sankcji administracyjnych jest zasadne z punktu widzenia projektu oraz nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego (uzasadnienie projektu ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 57).

W toku prowadzonych badań można było dostrzec, że czynniki administratywizacji karania sprowadzają się w zasadzie do zapewnienia większej skuteczności karania (względem prawa karnego czy prawa wykroczeń). Nierzadko ustawodawca sam to przyznaje:

Obecnie obowiązujące w ustawie z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach przepisy karne nie funkcjonują w praktyce tak skutecznie i efektywnie, jak można by tego oczekiwać, dlatego też kary, podlegające reżimowi prawa karnego albo prawa o wykroczeniach, proponuje się zastąpić karami pieniężnymi nakładanymi w drodze decyzji administracyjnej (uzasadnienie projektu ustawy o produktach kosmetycznych, 13; bardzo podobnie w uzasadnieniu projektu ustawy o systemach nadzoru zgodności, 29).

Na marginesie należy zauważyć, że taka motywacja prawodawcy przy ustanawianiu administracyjnych kar pieniężnych sprawia, że to one – a nie kary kryminalne – stają się *ultima ratio*. Jeżeli wziąć pod uwagę, że górne granice zagrożenia w przypadku deliktów administracyjnych bywają wyższe niż w prawie wykroczeń czy przestępstw, dochodzi do zakłócenia racjonalności i spójności systemu prawa (Danecka 2018, 272–273), w którym ingerencja prawnokarna powinna być wprowadzana jedynie wówczas, gdy regulacja administracyjnoprawna jest niewystarczająca.

### 3.2. Wymogi prawa Unii Europejskiej

W dobie rozwoju prawa wtórnego Unii Europejskiej zdarza się, że prawodawca unijny wymaga ustanowienia sankcji. Mają być one skuteczne, proporcjonalne i odstrasające; wymóg ten wynika z orzecznictwa TSUE, a obecnie jest już standardem wpisywanie takiego *passusu* do aktów prawa unijnego (Staniszewska 2017, 157–158). Zazwyczaj nie ma wymogu co do rodzaju sankcji (karna czy



administracyjna). Polski ustawodawca (a w zasadzie projektodawca, czyli w praktyce Rada Ministrów) z reguły przyjmuje jednak, że odpowiednie wypełnienie wymogów prawa Unii Europejskiej oznacza wprowadzenie reżimu sankcji administracyjnych. Dobrze ilustruje to przykład z uzasadnienia projektu ustawy o produktach kosmetycznych: „Zgodnie z rozporządzeniem nr 1223/2009 sankcje zapewniające realizację jego przepisów powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Taką gwarancję w obecnym polskim systemie prawa zapewniają jedynie kary administracyjne” (uzasadnienie projektu ustawy o produktach kosmetycznych, 13).

Coraz częściej prawo unijne wymaga wprowadzenia sankcji administracyjnych i to nierzadko o określonej wysokości. Artykuł 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173, s. 1–61, dalej: rozporządzenie MAR) przewiduje kary administracyjne za naruszenie przepisów rozporządzenia o górnej granicy minimalnie (równowartości) od 500.000 EUR do 15.000.000 EUR lub od 2% do 15% rocznych obrotów osoby prawnej (w zależności od naruszenia). Transpozycji kar (w minimalnej wysokości wymaganej przez rozporządzenie MAR) dokonała ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 724)<sup>8</sup>.

Nowa tendencja polega także na dość szczegółowym opisie wymogów technicznych, naruszeń i obowiązków w aktach prawa unijnego<sup>9</sup>; w konsekwencji – do zdekodowania norm sankcjonowanych – nie wystarcza odwołanie się do tekstu ustawy. Nierzadko jednak prawodawca unijny nie pozostawia ustawodawcy krajowemu w zasadzie żadnej inicjatywy. Sztandarowym tego przykładem jest art. 83 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/UE (Dz. Urz. UE L 119, s. 1–88, dalej: RODO), w którym przewidziano wysokość górnej granicy administracyjnej kary pieniężnej oraz dyrektywy wymiaru

<sup>8</sup> Podobną treść (maksymalne granice sankcji finansowych, dyrektywy wymiaru kary) przewidują art. 31–34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (Dz. Urz. UE L 26, s. 19–59), transponowanej do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1881 ze zm., dalej: u.d.u.).

<sup>9</sup> Tendencję tę obrazuje przykładowo art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich i nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415 ze zm., dalej: u.b.r.). Nie ma tu miejsca na przytaczanie tego ustępu (złożonego z 28 punktów), ale może warto zacytować pkt 9, w którym przewiduje się karę pieniężną dla firmy audytorskiej, która „nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 537/2004”.

kary. W konsekwencji stosowanie tych kar w zasadzie nie wymaga transpozycji, co bardzo dobrze wyraża lapidarna treść art. 101 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781, dalej: u.o.d.o.).

Trzeba także zaznaczyć, że dalsze wyniki przeprowadzonego badania ilościowego potwierdzają istotność prawa Unii Europejskiej jako czynnika administratywizacji karania. Z 35 ustaw przewidujących kary pieniężne 26 służy transpozycji lub stosowaniu prawa unijnego. Nawet jeżeli przepisy prawa unijnego nie zawierają wymogu ustanowienia sankcji publicznoprawnych *explicite*, nierzadko polski ustawodawca wprowadza administracyjne kary pieniężne (tak było w przypadku 6 badanych ustaw). Chociaż wymóg stosowania sankcji jest wyrażony wprost w przepisach prawa unijnego, to tylko w 3 przypadkach akty prawa wtórnego UE wymagają stosowania właśnie sankcji administracyjnych<sup>10</sup>. W konsekwencji więc – w stosunku do pozostałych ustaw – Polska dysponowała swobodą regulacyjną co do administracyjnoprawnej lub prawnokarnej ochrony określonych dóbr prawnych. Trzeba podkreślić, że w takich przypadkach w uzasadnieniach projektów nie pojawia się głębsza analiza preferencji dla określonego reżimu odpowiedzialności represyjnej.

### 3.3. Krąg podmiotów podlegających sankcjom administracyjnoprawnym

W prawie karnym *sensu stricto* całą drogę do przypisania odpowiedzialności rozpoczyna stwierdzenie, że mamy do czynienia z dającym się wartościować jako czyn zachowaniem człowieka (Pohl 2019, 117–119). Następnie takiemu czynowi należy przydać przymioty karalności, bezprawności, zawinienia i karygodności (Wróbel, Zoll 2014, 167). Niemal tak samo rzecz przedstawia się w prawie wykroczeń. Należy zatem wyjść od zachowania (czynu) człowieka. Nie przełamują zasady odpowiedzialności za czyn także wyjątki, takie jak odpowiedzialność posiłkowa z art. 24 Kodeksu karnego skarbowego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 408 ze zm., dalej: k.k.s.) czy odpowiedzialność na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 358 ze zm., dalej: u.o.p.z.). Wydaje się zresztą, że daleko idąca dysfunkcjonalność ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, skonfrontowana z potrzebą karania osób prawnych, istotnie przyczyniła się do tak znaczącego rozwoju obszaru deliktów administracyjnych (Radecki 2014, 26).

W prawie deliktów administracyjnych rzecz przedstawia się zupełnie inaczej. Od potrzeby karania „zakładów” zaczęła się w PRL administratywizacja karania

<sup>10</sup> Warto zaznaczyć, że wówczas niekiedy pozwala się na stosowanie sankcji administracyjnych „bez uszczerbku” dla istniejących sankcji karnych, co w zasadzie oznacza akceptację podwójnego karania. Za przykład może służyć art. 58 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141, s. 73–117).



(Szumiło-Kulczycka 2004a, 114–115). W konsekwencji przyjęło się, że podmiotem deliktu administracyjnego może być zarówno osoba prawna (lub inna jednostka organizacyjna), jak i osoba fizyczna, chyba że ustawa zawiera ograniczenia. Przyjmuje się, że gdy ustawa posługuje się ogólnym wyrażeniem „kto...”, to odpowiedzialność dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych: niemających osobowości prawnej lub osób prawnych (Szumiło-Kulczycka et al. 2016, 78–79; nieco inaczej Szydło 2003, 139–140; krytycznie o takiej praktyce Wincenciak 2008, 131–132).

Bywa tak, że w jednej ustawie sankcje karne (czy wykroczeniowe) służą ukaraniu osoby fizycznej, a sankcje administracyjne – osoby prawnej. Dobry przykład stanowiła (już nieobowiązująca) ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1049 ze zm.). W art. 35 ust. 1 pkt 1 przewidziano sankcję karną do 3 lat pozbawienia wolności dla działającego w imieniu lub interesie instytucji obowiązanej za naruszenie niektórych obowiązków ustawowych. W art. 34a pkt 1 przewidziano natomiast karę pieniężną (do 750 000 zł) za dokładnie tak samo opisane naruszenie dla instytucji obowiązanej<sup>11</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że instytucją obowiązaną (zgodnie definicją legalną z art. 2 pkt 1 ustawy) mogła być także osoba fizyczna (np. notariusz), ale z reguły była to osoba prawna. Wydaje się, że głównym celem wprowadzenia sankcji administracyjnych było stworzenie dolegliwości dla osoby prawnej (będącej jednocześnie instytucją obowiązaną) w postaci sięgnięcia do jej majątku, a nie dla osób fizycznych będących pracownikami instytucji<sup>12</sup>.

### 3.4. Materialnoprawne swoistości deliktu administracyjnego

Bywa tak, że adresatami norm prawa administracyjnego zagrożonych surowymi karami pieniężnymi stają się *de facto* osoby fizyczne. Dla przykładu, skoro większość nieruchomości gruntowych w Polsce jest w rękach osób fizycznych, sankcje za wycięcie drzewa bez pozwolenia przewidziane w art. 88 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1098, dalej: u.o.p.) będą więc dolegliwe przede wszystkim dla osób fizycznych. Nierzadko też sam przepis statuuje odpowiedzialność wyłącznie osoby fizycznej

---

<sup>11</sup> W art. 35 ust. 1 pkt 1 czytamy, co następuje: „Kto, działając w imieniu lub interesie instytucji obowiązanej, wbrew przepisom ustawy, nie dopełnia obowiązku: 1) rejestracji transakcji, przekazania Generalnemu Inspektorowi dokumentów dotyczących tej transakcji lub przechowywania przez wymagany okres rejestru tych transakcji lub dokumentów dotyczących tej transakcji, [...] podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Z kolei w art. 34a pkt 1 możemy przeczytać: „Instytucja obowiązana, z wyłączeniem Narodowego Banku Polskiego, która: 1) nie dopełnia obowiązku rejestracji transakcji, o której mowa w art. 8 ust. 1, przekazania Generalnemu Inspektorowi dokumentów dotyczących tej transakcji lub przechowywania przez wymagany okres rejestru tych transakcji lub dokumentów dotyczących tej transakcji, [...] podlega karze pieniężnej”.

<sup>12</sup> Tak też tę kwestię ujmuje uzasadnienie do projektu nowej (z dnia 1 marca 2018 r.) ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, 65–66).

(tak w przypadku odpowiedzialności członków zarządu banku przewidzianej w art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe; tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1896 ze zm.). W konsekwencji więc w administratywizacji karania nie chodzi wyłącznie o poszerzenie zakresu podmiotowego osób ukaranych. Pewne właściwości materialnoprawne deliktów administracyjnych powodują, że odpowiedzialność administracyjną jest dużo łatwiej przypisać niż odpowiedzialność karną, co czyni ten reżim odpowiedzialności represyjnej atrakcyjnym dla ustawodawcy.

Wyjść należy od samych podstaw odpowiedzialności. Doktryna wprawdzie dość bezrefleksyjnie przyjmuje, że odpowiedzialność za delikt administracyjny jest odpowiedzialnością za czyn (Kruk 2013, 122; Danecka 2018, 91; Zawłocki 2018). Z drugiej strony względnie konsekwentnie twierdzono, że odpowiedzialność za delikt administracyjny jest odpowiedzialnością za tzw. obiektywne naruszenie prawa, co oznacza, że odpowiedzialność powstaje wskutek zaistnienia zdarzenia (a nie popełnienia czynu), które jest kwalifikowane przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych (Majchrzak 2015, 148). Kwestia ta nie została rozstrzygnięta w doktrynie (nie doczekała się nawet poważniejszych badań); przyznaje się jednak, że odpowiedzialność administracyjna może osiągnąć osoby innej niż sprawca czynu (Wincenciak 2008, 133–136). Wydaje się zatem, że jest to odpowiedzialność za skutek. W przypadku zaniechań w porównaniu do prawa karnego odpada zatem ograniczenie przewidziane w art. 2 Kodeksu karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm., dalej: k.k.), co rozszerza zakres odpowiedzialności administracyjnej względem odpowiedzialności karnej.

Nie zagłębiając się w zagadnienie bezprawności deliktów administracyjnych, dość powiedzieć, że względem prawa przestępstw katalog wyłączeń bezprawności jest znacząco zredukowany. Ze względu na charakter naruszeń wątpliwości najczęściej budzić może brak regulacji stanu wyższej konieczności jako okoliczności wyłączającej bezprawność deliktu administracyjnego (Staniszewska 2017, 229–231).

Pojęcie „obiektywne naruszenie prawa” odnosi się także często nie tylko do kategorii czynu, lecz do kategorii winy (Szumiło-Kulczycka 2004a, 150–151). W prawie karnym warunkiem przypisania winy jest zdolność do sensownej autodeterminacji, warunkowana przede wszystkim poczytalnością, a także innymi okolicznościami, takimi jak odpowiedni wiek czy normalna sytuacja motywacyjna (Pohl 2019, 328–329). Wszystkich tych wymogów brak jest w prawie deliktów administracyjnych. Wprawdzie art. 189d k.p.a. dokonuje pewnej subiektywizacji wymiaru odpowiedzialności, jednakże sama odpowiedzialność jest oderwana od zdolności sprawcy do sensownej autodeterminacji.

Kolejną kwestią jest strona podmiotowa. Do tej kwestii także może odnosić się wyrażenie „obiektywizm”. Poza ustawowymi wyjątkami<sup>13</sup> odpowiedzialność

<sup>13</sup> Zob. np. art. 106–108 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 275), czy art. 33–34 i 36 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r.

za delikt administracyjny jest uniezależniona od umyślności czy nieumyślności sprawy. Organ administracji w takim przypadku – odmiennie niż w prawie karnym – jest zwolniony od konieczności dowodzenia stosunku psychicznego sprawy do deliktu (Staniszewska 2017, 353; podobnie Radecki 2014, 26).

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935, dalej: nowelizacja k.p.a.) istniały tylko punktowe (w ustawach szczegółowych) przepisy przewidujące dyrektywy wymiaru kary (obecnie art. 189d k.p.a.), odstąpienie od wymierzenia kary (obecnie art. 189f k.p.a.) oraz przedawnienie (obecnie art. 189g–189j k.p.a.). Należy sądzić, że także te braki – w szczególności brak regulacji przedawnienia – przyczyniały się do tak znacznej „popularności” deliktów administracyjnych.

### **3.5. Właściwości postępowania (jurysdykcyjnego, egzekucyjnego i sądowno-administracyjnego) w sprawie nakładania deliktów administracyjnych**

Postępowanie jurysdykcyjne jest w porównaniu do postępowania karnego szybsze (tak też Danecka 2018, 265). Wiąże się to z gabinetowym i inkwizycyjnym charakterem postępowania (nie ma podziału na postępowanie przygotowawcze i merytoryczne, co wynika z połączenia funkcji oskarżenia i orzekania w organie). Nie ujmując niczego prokuraturze ani sądom karnym, nie bez znaczenia jest także fachowość organu (zazwyczaj do nakładania administracyjnych kar pieniężnych są wyznaczone organy wyspecjalizowane w danej dziedzinie). Wykonywać w drodze egzekucji można już decyzję ostateczną, nawet jeżeli nie jest ona prawomocna. Kara może zatem zostać ściągnięta dużo szybciej aniżeli w postępowaniu karnym.

Jeżeli chodzi zaś o postępowanie sądowno-administracyjne, to jest ono zredukowane w stosunku do postępowania karnego. Nie przeprowadza się w zasadzie postępowania dowodowego, a kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności (Radecki 2014, 26), na czym mogą cierpieć uprawnienia jednostki.

Warto także zaznaczyć, że doktryna dostrzega w tych uproszczeniach proceduralnych (a także w wysokości kar) cele czysto fiskalne (Danecka 2018, 268). Wymaga zaznaczenia także zmniejszenie kosztowności wynikające z braku możliwości zamiany niezapłaconej (kary) grzywny na zastępczą karę pozbawienia wolności (aresztu), tak jak w postępowaniu karnym i wykroczeniowym. Pewne znaczenie może mieć redukcja – kosztownej z punktu widzenia społecznego – stygmatyzacji wynikającej z faktu skazania za przestępstwo; osoba, na którą nałożono administracyjną karę pieniężną, może się uważać za niekaraną<sup>14</sup>.

---

o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1213, dalej: u.p.n.w.p.k.).

<sup>14</sup> Warto jednak zaznaczyć, że coraz częściej nałożenie administracyjnej kary pieniężnej może mieć skutki także niefinansowe, quasi-stygmatyzujące. Przykładowo art. 109 ust. 1 pkt 2 Ustawy

#### 4. WSPÓŁCZESNE TENDENCJE W PRAWIE DELIKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Poza przyczynami administratywizacji karania należy zwrócić uwagę na współczesne tendencje w prawie deliktów administracyjnych. Opieram się głównie na dokonanej analizie 35 ustaw przewidujących administracyjne kary pieniężne<sup>15</sup>, uchwalonych przez Sejm VIII kadencji. Pozwala to na przedstawienie także chociaż częściowo miarodajnych wyników dalszych badań ilościowych (tam, gdzie sensowny pomiar był możliwy).

##### 4.1. Sankcje bezwzględnie i względnie oznaczone, wysokość i technika ich oznaczania

W przeszłości popularne były sankcje bezwzględnie oznaczone, nierzadko oparte na pewnych przelicznikach lub o charakterze bieżącym (Kruk 2013, 176–177; Szumiło-Kulczycka 2004a, 145; Wincenciak 2008, 120–121). Ich stanowienie zostało raczej negatywnie ocenione przez doktrynę (Staniszewska 2017, 190–192; Szumiło-Kulczycka 2004a, 181–182).

Z 35 analizowanych ustaw przewidujących administracyjne kary pieniężne w tylko 6 pojawiły się sankcje bezwzględnie oznaczone<sup>16</sup>, przy czym należy zaznaczyć, że w 2 z nich także obok sankcji względnie oznaczonych (wówczas były raczej odpowiedzią na uchybienia proceduralne, a sankcje względnie oznaczone były wyraźnie bardziej surowe i skierowane na poważniejsze naruszenia<sup>17</sup>). W 31 ustawach występowały zatem sankcje względnie oznaczone. Przeważnie

---

z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.) pozwala na wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcy, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy, jeżeli został on prawomocnie za to skazany (lit. a), ukarany w postępowaniu wykroczeniowym (lit. b) lub nałożono na niego ostateczną decyzją administracyjną karę pieniężną (lit. c). Widać wyraźnie, że w tym zakresie sprawcy przestępstw lub wykroczeń zostali zrównani z ukaranymi administracyjną karą pieniężną.

<sup>15</sup> Należy zaznaczyć, że liczbę 35 odnoszę jedynie do ustaw, w których sam ustawodawca zdecydował się o nazwaniu danej instytucji „karą pieniężną”, „administracyjną karą pieniężną” lub „karą administracyjną”. W konsekwencji mogły pozostać (i z założenia miały pozostać) poza zakresem badania ilościowego różnorakie sankcje inaczej nazywane, które mogą wchodzić w zakres definicji z art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.).

<sup>16</sup> W jednej z nich obok sankcji kwotowo bezwzględnie oznaczonych pojawiła się sankcja przewidująca karę w wysokości 46% wartości netto towaru przewożonego, jednakże nie mniej niż 20 000 zł. Takie rozwiązanie przewidziane w art. 21 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 859 ze zm.) może budzić wątpliwości pod kątem zasady proporcjonalności. Drugim przykładem specyficznej techniki legislacyjnej są sankcje przewidziane w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1100 ze zm., dalej: u.K.Z.N.) oparte na iloczynie metra lokalu, dwukrotności stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> oraz (w większości przypadków) liczbę dni naruszenia.

<sup>17</sup> Zob. art. 127 u.b.r. oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 144, dalej: u.p.e.e.w.k.).

są to sankcje, które nie operują dolną granicą ustawowego zagrożenia, lecz jedynie górną („do ...”); niekiedy zdarzają się także „widełki”.

Dominacja sankcji względnie oznaczonych wydaje się mieć charakter pozytywny. Zapewnia to dopasowanie sankcji do naruszenia (które zazwyczaj mają różny charakter i w nierównym stopniu zagrażają chronionym dobrom prawnym). Także unikanie wyznaczania sztywnej dolnej granicy może być postrzegane jako pożądane; niekiedy bowiem powinno się nałożyć karę, ale tylko w wymiarze symbolicznym. Budzi to jednak pewne kontrowersje. W 2004 r. D. Szumiło-Kulczycka ubolewała nad szerokim zakresem swobody organów administracji, które mogły nakładać sankcje w wysokości do 500 000 zł w zasadzie bez żadnych dyrektyw (Szumiło-Kulczycka 2004a, 147); teraz wprowadzie dyrektywy występują (albo wynikają z art. 189d k.p.a., albo z przepisów szczególnych), aczkolwiek zagrożenia są znacznie wyższe, obejmujące przykładowo kary do wysokości równowartości 50 000 000 euro<sup>18</sup>. A zatem, co paradoksalne, zakres swobody administracji poszerzył się (w odniesieniu do granic sankcji względnie oznaczonych), a jednocześnie zawęził (poprzez konieczność stosowania dyrektyw wymiaru kary). Pewne wątpliwości może w tym miejscu budzić ograniczona kognicja sądów administracyjnych, które nie mogą dokonać modyfikacji wysokości sankcji (w tym zakresie zob. Śliwiński 2019, 196).

Warto omówić także zagadnienie sposobu określenia granic kwoty pieniężnej, która może być zastosowana w danej sprawie. Oczywiście, najczęściej ustawa operuje kwotami (zazwyczaj są to kwoty wyrażone w złotych, chociaż w 4 ustawach jest to kwota wyrażona w euro, przy wydawaniu decyzji przeliczana na złote); taka technika występuje w 33 z 35 badanych ustaw (przy czym w 18 z nich występuje tylko kwotowe określenie granic administracyjnej kary pieniężnej, bez innych technik). Rzadko spotyka się już relatywizację do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (w 4 ustawach) czy do wynagrodzenia osoby fizycznej, na której ciążyły niewypełnione obowiązki administracyjne (w 3 ustawach). Stosunkowo często jednak ustawodawca stosował sankcję odwołującą się w swojej maksymalnej granicy do ułamka przychodu (w 7 ustawach) czy obrotu (w 3 ustawach) osoby prawnej. Niekiedy regulacje te – szczególnie stanowiące implementację prawa Unii Europejskiej – były dalece kazuistyczne, zawierające kilka metod ustalania granic kar w zależności od realiów sprawy<sup>19</sup>. W 4 ustawach możemy się także spotkać z górną granicą kary jako dwukrotnością uzyskanej korzyści lub unikniętej straty, jeżeli dają się ustalić (jeżeli nie dają się ustalić, ustawodawca proponuje granicę wyrażoną kwotą lub procentem przychodu, lub procentem innego wskaźnika). W pojedynczych przypadkach przewiduje się dodatkową górną granicę – ustawa stanowi, że kara nie może przekroczyć pewnej kwoty (w przypad-

<sup>18</sup> Zob. art. 34 u.p.n.w.p.k.

<sup>19</sup> Przykładowo art. 84 pkt 4 u.d.u. przewiduje możliwość nałożenia kary pieniężnej w wysokości nieprzekraczającej 21 827 500 zł (lit. a) lub 5% rocznych przychodów netto lub 5% składki przypisanej (w zależności od rodzaju działalności) (lit. b) lub dwukrotności kwoty uzyskanych korzyści lub unikniętych strat w wyniku naruszenia, jeżeli możliwe jest ich ustalenie (lit. c).

ku, gdy podstawowym kryterium jest procent przychodu)<sup>20</sup> lub pewnego procenta przychodu (w przypadku gdy zasadnicze granice wyznacza kwota)<sup>21</sup>.

Wydaje się, że takie zróżnicowanie metod ustalania granic wymiaru kary ma wymiar pozytywny. Jeżeli jest rozumnie stosowane, może przyczynić się do skuteczniejszej walki z naruszeniami, przy uwzględnieniu rodzaju działalności regulowanej przez dane przepisy i praw podmiotów administrowanych (szczególnie zasady proporcjonalności), choć z drugiej strony należy unikać przesadnej kazyistyki, utrudniającej jednolite stosowanie prawa. Na marginesie warto też zauważyć, że coraz częściej – szczególnie w przypadku ustaw mocno rozbudowanych mających na celu implementację prawa UE – kara pieniężna jest tylko jednym punktem z szerokiego katalogu sankcji administracyjnych<sup>22</sup>. Z jednej strony ma to walory pozytywne (pozwala na stopniowanie dolegliwości związanej z naruszeniem i zastosowanie sankcji niepieniężnych, gdy jest to z różnych względów bardziej pożądane), ale z drugiej strony może prowadzić do zróżnicowania gwarancji procesowych poprzez zastosowanie lub nie działu IVa k.p.a. w zależności od tego, czy została zastosowana sankcja pieniężna, czy nie (Staniszewska 2017, 361–362).

Warto jeszcze w tym miejscu odnieść się do sankcji, które mogą być nałożone. Wydawać by się mogło, że granice kar pieniężnych będą bardzo wysokie, należy jednak pamiętać, że kary administracyjne są stosowane wobec podmiotów różnej wielkości i do różnego rodzaju działalności. W aż 13 z 18 ustaw, gdzie granice kar są określone wyłącznie kwotowo, górne granice zagrożenia nie przekraczają 100 000 zł. Z kolei kryteria oparte na przychodzie są zarezerwowane raczej dla segmentów rynku, na których działają większe podmioty<sup>23</sup>. Najwyższe pułapy granic sankcji osiągają tam, gdzie prawo Unii Europejskiej wymaga wprowadzenia sankcji właśnie w takiej wysokości<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> W art. 79 ust. 1, art. 95 ust. 6 i art. 338 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 842 ze zm., dalej: u.B.F.G.), systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji przewiduje się karę pieniężną do 10% przychodu osoby prawnej, nie wyższą jednak niż 100 000 000 złotych.

<sup>21</sup> W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 110 ze zm.) art. 45 ust. 1 przewiduje katalog naruszeń zagrożonych karą administracyjną, w ust. 2 „widelkowe” zagrożenia karą, natomiast w ust. 3 klauzulę, że kara nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

<sup>22</sup> Najlepszym przykładem jest (pięciodpunktowy) katalog kar administracyjnych, przewidziany w art. 150 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1132 ze zm., dalej: u.p.p.p.f.t.).

<sup>23</sup> Np. w sektorze energetycznym art. 40 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 468 ze zm., dalej u.e.e.).

<sup>24</sup> Zob. np. art. 84 ust. 4 u.d.u. w zestawieniu z art. 33 ust. 2 lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń. Podobnie przedstawia się sprawa w przypadku sankcji przewidzianych w u.B.F.G., u.p.p.p.f.t. i RODO. Najczęściej występującą górną granicą jest 5 000 000 euro (ale zdarza się również 10 000 000



## 4.2. Dyrektywy wymiaru kary

Tym, co często występuje w ustawach szczegółowych, przewidujących delikty administracyjne, są dyrektywy wymiaru kary. Do czasu nowelizacji k.p.a. dyrektywy takie występowały w każdej ustawie (uchwalonej od początku VIII kadencji Sejmu) przewidującej administracyjne kary pieniężne. Były to przepisy nieraz bardzo lapidarne<sup>25</sup>, czasami nieco bardziej rozbudowane<sup>26</sup>. Ogólnie na 31 przebadanych ustaw przewidujących względnie oznaczone administracyjne kary pieniężne dyrektywy wymiaru kary pojawiły się łącznie w 20; w tym zakresie w zasadzie nie spotyka się już odwołania do rozporządzenia<sup>27</sup>. Obecnie – w świetle obowiązywania w systemie art. 189d k.p.a. – ustanawianie dyrektyw w ustawach szczegółowych wydawać by się mogło pozbawione sensu. Z drugiej jednak strony takie dyrektywy mogą sanować pewne niedociągnięcia art. 189d k.p.a.<sup>28</sup>, a nadto być bardziej dostosowane do szczegółowego charakteru regulacji.

## 4.3. Degresja karania

Ze względu na temat artykułu należy odnieść się także do wszelkich instytucji na etapie decyzji organu administracji o nałożeniu i wymiarze kary, które mogą się przyczynić do zmniejszenia lub uwolnienia od administracyjnej kary pieniężnej. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: uznanie administracyjne

---

i 20 000 000 euro), względnie równowartość w złotych, zazwyczaj w połączeniu z kryterium procentu przychodu (obrotu) lub dwukrotnością korzyści.

<sup>25</sup> Art. 40 ust. 2 u.e.e. przewiduje, że: „Ustalając wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 39 ust. 1, Prezes URE uwzględnia zakres naruszeń, powtarzalność naruszeń oraz możliwości finansowe ukaranego podmiotu”.

<sup>26</sup> Zob. art. 37 u.p.n.w.p.k. przewidujący nawet katalog okoliczności obciążających i łagodzących.

<sup>27</sup> Takie odwołanie przewidziano np. w art. 63 ust. 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1592). Nawiasem mówiąc, odwołanie do rozporządzenia nierzadko spotykało się także – obecnie już rzadziej – w zakresie ustalania wysokości kary pieniężnej (np. art. 85 ust. 4b u.o.p. zostawia rozporządzeniu określenie wysokości stawek opłat za usunięcie drzewa; art. 89 ust. 1 u.o.p. przewiduje z kolei, że kara pieniężna za usunięcie drzewa bez zezwolenia jest dwukrotnością wysokości opłaty).

<sup>28</sup> Przykładowo art. 90 ust. 1 u.p.e.e.w.k. przewiduje, że: „Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 87 ust. 2 i art. 89 ust. 2, Prezes URE ustala, uwzględniając wpływ naruszenia na funkcjonowanie systemu wsparcia, dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe”. Na gruncie art. 189d k.p.a. podobną funkcję do pierwszych dwóch dyrektyw pełniłby pkt 1–5, natomiast niemożliwe wydawałoby się uwzględnienie możliwości finansowych ukaranego. Z tego założenia wyszedł też projektodawca ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1293). W art. 103 ust. 2 przewidziano, że: „Ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 3, minister uwzględnia także sytuację finansową organizacji zbiorowego zarządzania”. Projektodawca twierdzi – choć może to budzić wątpliwości – że konstrukcja przepisu pozwala na uwzględnienie okoliczności miarkujących wysokość kary z działu IVa k.p.a. (uzasadnienie projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu, 124). Postulować należałoby jednak rozwiązanie problemu niepełności dyrektyw na poziomie kodeksu aniżeli ustaw szczegółowych.

w zakresie nałożenia kary (tzn. fakultatywność nakładania sankcji), szeroki katalog sankcji oprócz administracyjnych kar pieniężnych, uchylenie karalności i odstąpienie od wymierzenia kary.

Fakultatywność nakładania sankcji (w tekście ustawy wyrażana najczęściej: „Organ może nałożyć karę pieniężną [...]”) jest różnorodnie oceniana w doktrynie – z jednej strony jako narzędzie uelastycznienia reakcji administracji na naruszenie, z drugiej jednak – jako potencjał do nadużyć i zanegowanie pewności prawa (Kruk 2013, 174–175). Najczęściej kary administracyjne mają jednak charakter obligatoryjny (występuje wówczas typowa fraza: „...podlega karze pieniężnej...”) – tak było w 25 z 35 badanych ustaw. Fakultatywność sankcji zazwyczaj dotyczy ustaw stanowiących implementację prawa Unii Europejskiej, w których zagrożenia są bardzo wysokie, a katalog sankcji – których stosowanie mieści się w kompetencji niezależnych regulatorów – bardzo rozbudowany<sup>29</sup>. Mimo że to temat na oddzielne opracowanie, należy sobie zadać pytanie, jak uzasadnić to, że wielkie podmioty (działające w branżach, które wymagają chyba szczególnej staranności, jeżeli chodzi o przestrzeganie przepisów prawa) jedynie mogą być ukarane karą pieniężną, a w przypadku mniejszej działalności taka fakultatywność nie występuje.

W kolejnych 9 ustawach, w których występują sankcje obligatoryjne, przewidziano instytucję odstąpienia od wymierzenia kary. Obecnie instytucję odstąpienia rządziej przewiduje się w ustawach szczegółowych ze względu na wejście w życie art. 189f k.p.a.<sup>30</sup>. Samo odstąpienie może mieć charakter obligatoryjny<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Tak sankcje przewidziane w art. 33, 79, 95, 175, 335, 336 i 338 u.B.F.G., art. 83–84 u.d.u. oraz art. 101 u.o.d.o. Bardzo wysokie sankcje fakultatywne nakładane przez Prezesa UOKiK przewiduje też art. 33–36 u.p.n.w.p.k. Oczywiście sankcje przewidziane prawem UE, nakładane przez organy regulacyjne w bardzo szerokich granicach bywają też obligatoryjne (tak art. 183 i 193 u.b.r. i art. 150, 153–154 u.p.p.n.f.t.); każe to zadać sobie pytanie o racjonalność ustawodawcy.

<sup>30</sup> Chociaż i w ustawach późniejszych przewiduje się odstąpienie. Dość specyficzny przykład stanowi art. 150 ust. 5 u.p.p.n.f.t. – jest to niemal dokładna kalka art. 189f § 1 k.p.a. W tym przypadku mogłoby chodzić o wyłączenie stosowania art. 189f § 2 k.p.a., ale taką samą funkcję pełni możliwość odstąpienia od wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 151 ust. 4 u.p.p.n.f.t.). Zatem w przypadku art. 150 ust. 5 u.p.p.n.f.t. różnica względem art. 189f § 1 k.p.a. sprowadza się do fakultatywności odstąpienia w miejsce obligatoryjności, co może budzić uzasadnione wątpliwości (zwłaszcza, że pkt 2 zarówno art. 150 ust. 5 u.p.p.n.f.t., jak art. 189f § 1 k.p.a. przewiduje konkretyzację konstytucyjnej i prawnomiędzynarodowej zasady *ne bis in idem*, której stosowanie nie podlega uznaniowości). Warto także zaznaczyć, że jest to jedynie przykład pewnego trendu – mianowicie ustawodawca najczęściej przewiduje jako przesłanki odstąpienia okoliczności podobne jak w art. 189f k.p.a., różniące się najczęściej detalami – choć nierzadko istotnymi.

<sup>31</sup> Na wymienienie jako przykład pozytywny zasługuje tutaj art. 18 ustawy z dnia 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1594), a także art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1645) stanowiące konkretyzację standardu wprowadzonego przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzialności administracyjnej jako ‘strict liability’ (więcej na ten temat Staniszewska 2017, 216–219).

lub fakultatywny. Podobną funkcję może pełnić klauzula niepodlegania karze<sup>32</sup>. W art. 189e k.p.a. przewidziano niepodleganie karze w przypadku zaistnienia siły wyższej. W ustawach szczegółowych takiej klauzuli nie spotyka się często<sup>33</sup>.

## 5. MOŻLIWE KIERUNKI DALSZEGO ROZWOJU PRAWA DELIKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Jak zostało wykazane, regulacje działu IVa k.p.a. są w zasadzie próbą wyrażenia w ramach jednej ustawy instytucji, które dotychczas były dość powszechnie spotykane w ustawach szczegółowych. Na pewien czas ustawodawca mógł utracić zainteresowanie takimi „syntezami”, skoro w ramach nowelizacji k.p.a. zaspokojono oczekiwania doktryny w stosunku do kodyfikacji i gwarancji dla podmiotów administrowanych (Błachucki 2015, 5; Stahl 2011, 29). Można jednak mieć zastrzeżenia do istniejącego stanu rzeczy. Obecna regulacja ogólna zawiera wiele mankamentów (zastrzeżenia szeroko wymienia Staniszevska 2017, 134–143). Jest to np. wskazana już niekompletność dyrektyw wymiaru kary, którą usiłują „łatać” ustawy szczegółowe. Wątpliwości pod względem zasady *ne bis in idem* może budzić także redakcja art. 189f k.p.a. (szeroko na temat zbiegu reżimów odpowiedzialności represyjnej: Błachnio-Parzych 2016). Kontrowersje może budzić umieszczenie przepisów materialnoprawnych w ustawie procesowej. Wreszcie regulacji tej nie można uważać za kompletną<sup>34</sup>. W konsekwencji zapewne szybko ujawnią się w praktyce pewne problemy w stosowaniu przepisów działu IVa k.p.a. Poza tym można zauważyć, że ustawodawca sam nie za bardzo jest przekonany do standardu, który wprowadził<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Warto jednak zaznaczyć, że choć końcowy efekt będzie taki sam – strona nie odczuje ekonomicznego ciężaru jako sankcji za naruszenie – to jednak istnieje różnica, wyrażająca się przede wszystkim skutkiem w sferze praw podstawowych (odstąpienie będzie przypisywało winę w rozumieniu procesowym, a umorzenie postępowania – nie).

<sup>33</sup> Interesującym przykładem jest art. 69 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1783, dalej: u.p.d.p.p.), w którym przewiduje się, że strona nie podlega karze, jeżeli naruszenie nastąpiło na skutek siły wyższej, awarii państwowego systemu informatycznego lub niezawinionej awarii po stronie przewoźnika (jeżeli została zgłoszona w odpowiednim czasie). Wydaje się to wyrazem lojalności państwa w stosunku do podmiotów administrowanych (podobnie Staniszevska 2017, 217–219).

<sup>34</sup> Pomijam w tym miejscu pewne pominięcia o charakterze aksjologicznym (a w zasadzie także konstytucyjnym), jak np. brak regulacji stanu wyższej konieczności (co wydaje się konieczne w kontekście wyr. TK z 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, poz. 77). Powszechnie w regulacjach szczegółowych występuje np. termin na wniesienie administracyjnej kary pieniężnej (zazwyczaj 14-dniowy, czasami 30-dniowy, czy miesięczny; bywa także wyznaczany przez decyzję); wydaje się, że słusznym byłoby ustanowienie takiego terminu w regulacji o charakterze ogólnym.

<sup>35</sup> Wspominałem już wyżej o „kalce” z art. 150 ust. 5 u.p.p.f.t. Niekiedy jednak ustawodawca całkiem wyraźnie wyłącza zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przykładowo art. 111 ust. 2 u.K.Z.N. stanowi, że do administracyjnych kar pieniężnych stosuje

Należy sądzić, że tendencja do administratywizacji karania nie ustanie. Oczywiście nie jest to trend całkowicie negatywny (przykładowo brak stygmatyzacji można poczytywać za istotną zaletę reżimu administracyjnych kar pieniężnych); przy rozumnym rozważeniu modelu odpowiedzialności za delikt administracyjny może to być odpowiedni kompromis między gwarancjami z zakresu praw człowieka a potrzebą zapewnienia skuteczności prawa administracyjnemu. Oczywiście wiele pytań o granice wynikające z praw podstawowych dla realizacji państwowego prawa karania w formie administracyjnych kar pieniężnych wciąż pozostaje bez odpowiedzi. Z pewnością na te pytania zostanie kiedyś udzielona autorytatywna odpowiedź (ze strony Trybunału Konstytucyjnego czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). W dalszych rozważaniach zamierzam jednak przejść od ogólnej tezy, że prawo deliktów administracyjnych będzie się rozwijać, do próby odpowiedzi na pytanie: jak będzie się rozwijać i jaki ostatecznie może przyjąć kształt.

### 5.1. Przyszłość prawa wykroczeń a administratywizacja karania

Pierwsze pytanie, które należy zadać, dotyczy przyszłości prawa wykroczeń w kontekście rozwoju administratywizacji karania. Warto przypomnieć, że próba wyrugowania wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu prędkości – zdecydowanie najpopularniejszych – na rzecz deliktów administracyjnych miała miejsce już jakiś czas temu<sup>36</sup>. Mimo tego, że była to próba nieudana, nie

---

się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm., dalej: o.p.); była to dość powszechna praktyka przed wejściem w życie nowelizacji k.p.a.), natomiast nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Kuriozalne jest natomiast uzasadnienie wprowadzenia takiej regulacji (zresztą niespójne z treścią przepisów projektu), a mianowicie: „Podkreślić należy, iż przepisy Ordynacji podatkowej mają już ugruntowaną doktrynę i orzecznictwo, dzięki czemu jednoznacznie można określić, w jaki sposób będą funkcjonowały przepisy, co nie jest możliwe w przypadku Kpa. [...] Dodatkowo należy zauważyć, iż umożliwienie stosowania Kpa oznaczałoby możliwość ‘ważenia kar’ w zależności od wartości czy też skali naruszenia przepisów – co rodziłoby wysokie prawdopodobieństwo, iż operator mieszkaniowy analizowałby, czy pewny poziom przekroczenia maksymalnej wysokości czynszu czy zmniejszenie udziału powierzchni mieszkań na wynajem w inwestycji nie będzie uznany za tyle nieznaczny, że nie spotka się z karą lub kara będzie o mniejszym wymiarze niż uzyskiwany, w związku z takim naruszeniem, dochód” (uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, 38). Z kolei wyłączenie stosowania art. 189f (odstąpienie od wymierzenia kary) i art. 189k k.p.a. (ulgi) przewidziane w art. 72 u.p.d.p.p. projektodawca uzasadnia w ten sposób: „Brak możliwości odstąpienia od nałożenia wynika z przewidzianego przez dyrektywę obowiązku państw członkowskich UE do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji za naruszenie przepisów przyjętych na podstawie dyrektywy oraz podejmowania wszelkich środków dotyczących ich egzekwowania” (uzasadnienie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, 35).

<sup>36</sup> Chciano tego dokonać ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw. Nie weszła ona w życie ze względu na wyr. TK z 14 października 2009 r. (Kp 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134). Mimo że ustawa ta słusznie została wyeliminowana z obrotu prawnego ze względu na poważnie niedociągnięcia materialnoprawne,

należy sądzić, że kwestia ta jest zamknięta. Chaos w pozakodeksowym prawie przestępstw i wykroczeń oraz ustawach szczegółowych dotyczących deliktów administracyjnych skłania do refleksji nad sensem utrzymywania prawa wykroczeń. Z pewnością łatwiej byłoby ustanowić linię demarkacyjną między przestępstwami a deliktami administracyjnymi (za kryterium biorąc przykładowo *mala in se* i *mala prohibita*, zauważając, że delikty administracyjne powinny być zagrożone wyłącznie karami pieniężnymi, a przestępstwa potencjalnie także pozbawieniem wolności). Dokooptowanie do tego układu prawa wykroczeń prowadzi do znaczących utrudnień. Niektórzy twierdzą, że do czasu wyklarowania się standardów odpowiedzialności za delikt administracyjny nie powinno się przesądzać o dalszym istnieniu prawa wykroczeń (Król-Bogomilska 2016, 52). Wydaje się jednak, że można poczynić pewne uwagi w tym zakresie.

Pewnym wyzwaniem dla ustawodawcy w ramach likwidacji reżimu wykroczeniowego byłoby z pewnością dokonanie pewnej „syntezy”. Nie ma bowiem wątpliwości, że prawo wykroczeń zawiera kilka instytucji, które ustawodawca mógłby uznać za przydatne także w reżimie deliktów administracyjnych. Chodzi przede wszystkim o odpowiedzialność za formy zjawiskowe i stadialne, środki karne czy postępowanie mandatowe. Przeszczepienie ich na grunt prawa deliktów administracyjnych wymagałoby pewnego nakładu (starannej) pracy legislacyjnej, ale nie jest to niemożliwe. W ramach likwidacji prawa wykroczeń z pewnością konieczne byłoby jednak przesunięcie pewnych wykroczeń (w szczególności tzw. czynów przepołowionych) do kategorii przestępstw. Problem mógłby się pojawić w przypadku wykroczeń tzw. kryminalnych (w odróżnieniu od administracyjnych), których waga nie przystaje do prawa przestępstw, a niekoniecznie powinny być karane jedynie dolegliwością ekonomiczną<sup>37</sup>. Gdyby jednak ustawodawca zdecydował się wzbogacić prawo deliktów administracyjnych o niektóre instytucje przejęte z prawa karnego czy prawa wykroczeń, w zasadzie nic nie przemawiałoby za utrzymywaniem reżimu wykroczeniowego w polskim porządku prawnym.

## 5.2. Kodyfikacja czy dezintegracja

Niezależnie od tego, czy prawo wykroczeń zostanie ostatecznie usunięte z polskiego systemu prawa represyjnego, trzeba odpowiedzieć na pytanie o kierunek dalszych zmian pod względem spistości prawa deliktów administracyjnych. Odpowiedź może być trojaka. Po pierwsze, może dojść do kodyfikacji „części

---

to jednak zawierała ona rozbudowane przepisy procesowe odnoszące się do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za przekraczanie prędkości (mogłyby być one punktem wyjścia do dyskusji na ten temat).

<sup>37</sup> Na przykład rzucanie przedmiotami w pojazd w ruchu (art. 76 k.w.). Warto jednak zaznaczyć, że kara aresztu uznawana jest za anachroniczną i nieproporcjonalną (Kolendowska-Matejczuk 2016). Ponadto jest orzekana tylko w 0,5% przypadków ukarania przez sąd za wykroczenie i to przeważnie za czyny przepołowione (Jakubowska-Hara 2016, 135).

ogólnej” prawa deliktów administracyjnych<sup>38</sup>. Po drugie, może dojść do dezintegracji, przez którą rozumiem rozwój tej dziedziny prawa na gruncie poszczególnych ustaw (czy grup ustaw). Dezintegracja taka może wynikać ze stanowienia norm ustawowych, które przewidują wyjątki od zasad działu IVa k.p.a., ale także z różnicy w interpretacji<sup>39</sup>. Wreszcie po trzecie, kwestie problematyczne mogą zostać pozostawione do rozwiązania przez orzecznictwo i doktrynę ze względu na to, że ustawodawca postanowi ich wprost nie uregulować<sup>40</sup>.

Oczywiście najbardziej pożądana byłaby solidna kodyfikacja, która rozwiązywałaby przynajmniej większość problemów i której istnienie nie wymagałoby ustanawiania przepisów szczególnych. Wiąże się to jednak z kilkoma wyzwaniem. Po pierwsze, ustawodawca musiałby sobie odpowiedzieć na pytanie, jakiej odpowiedzialności administracyjnej pragnie i jaki cel chce osiągnąć. Zbyt często mamy bowiem z koncepcjami wdrażanymi w życie w sposób niezbyt przemyślany<sup>41</sup>. Po drugie, w sposób wyraźny musiałby oddzielić administracyjne kary pieniężne od innych sankcji administracyjnych. Aby kodyfikacja miała charakter uczciwy, wprowadzenie kodyfikacji wymagałoby także zaprowadzenia porządku w przepisach szczegółowych przewidujących odpowiedzialność administracyjną. Wymagałoby pewnej dojrzałości od ustawodawcy porzucenie przezeń zakusów, aby ustanawiać różne sankcje pieniężne o charakterze w zasadzie represyjnym, do których „część ogólna” by się nie stosowała<sup>42</sup>. Prawdopodobnie kodyfikacja nie mogłaby też objąć innych środków represyjnych o charakterze niepieniężnym, albowiem każdy rodzaj działalności regulowanej administracyjnie wykazuje się swoistą specyfiką. Wreszcie po trzecie, prawo administracyjne materialne charakteryzuje się daleko idącym zróżnicowaniem i trudne wydaje się skonstruowanie

<sup>38</sup> Oczywiście można uznawać dział IVa k.p.a. za pewną kodyfikację, ale jest to raptem 11 artykułów. Wiele problemów zostało pominiętych (terminy uiszczenia kary, następstwo prawne, stan wyższej konieczności); należy podkreślić, że ten dział kodeksu nie daje nam jasnych odpowiedzi na pytanie o delikt administracyjny (czym jest, jaka jest jego struktura), bardziej koncentrując się na administracyjnych karach pieniężnych. W konsekwencji nie można powiedzieć, aby dział IVa k.p.a. pełnił także analogiczną funkcję, co art. 1–31 k.k.

<sup>39</sup> Warto zauważyć, że orzekanie o administracyjnych karach pieniężnych jest pozostawione kasatoryjnej kontroli sądów administracyjnych (co do zasady) oraz merytorycznego orzekania sądów powszechnych (w sprawach regulacyjnych, gdzie w I instancji orzeka SOKiK). Istnieją zatem dwa ośrodki ujednoczania orzecznictwa (SN i NSA).

<sup>40</sup> W zasadzie można stwierdzić, że może dojść do każdego z tych trzech zjawisk jednocześnie. Może dojść do obszernej kodyfikacji, mogą jednak od niej powstawać istotne wyjątki w szczegółowym prawie deliktów administracyjnych, a jednak istotne problemy będą musiały być usuwane przez orzecznictwo i doktrynę.

<sup>41</sup> Za taki agregat uważam w zasadzie dział IVa k.p.a. Stanowił on odpowiedź na najbardziej wyraźne postulaty doktryny i orzecznictwa, ale nie rozwiązał wszystkich problemów (a inne rozwiązał w sposób niepełny czy budzący wątpliwości) i nie dał odpowiedzi na najważniejsze pytania.

<sup>42</sup> We współczesnym systemie prawnym za taką sankcję należy uznać dodatkowe zobowiązanie podatkowe, przewidziane w rozdziale 6a (art. 58a–58e) o.p.; do tych spraw bowiem nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a.).



jednolitych zasad dla wszystkich administracyjnych kar pieniężnych w ramach tego szerokiego systemu. Czasami istnieje potrzeba karania głównie (albo i wyłącznie) osób prawnych (szczególnie w sprawach regulacyjnych); kiedy indziej odpowiedzialności będą podlegać przede wszystkim osoby fizyczne (np. kary za usunięcie drzewa na gruncie u.o.p.)<sup>43</sup>. Niekiedy lepiej sprawdzą kary biegnące, kiedy indziej bezwzględnie oznaczone. Wysokość kar sięgająca kilkudziesięciu milionów złotych jest uzasadniona w stosunku do największych podmiotów, ale za pewne drobne delikty absolutnie zrozumiała też jest sankcja w wysokości 500 zł. W konsekwencji więc ustawodawca będzie musiał się zmierzyć z problemem ustanowienia zasad ogólnych zarówno dla wielkich podmiotów, jak i dla osób fizycznych. Być może jedyna refleksja, do której ustawodawca dojdzie, będzie taka, że dział IVa k.p.a. jest w zasadzie maksimum skodyfikowania, jakie da się osiągnąć.

### 5.3. Prawa człowieka a prawo deliktów administracyjnych

Temat prawa deliktów administracyjnych w kontekście praw człowieka jest w zasadzie na tyle głęboki, że można by mu poświęcić odrębną monografię. Nie ma w ramach tego artykułu miejsca na szczegółową analizę wszystkich potencjalnych naruszeń praw człowieka wywołanych przez istnienie reżimu odpowiedzialności za delikt administracyjny w obecnym kształcie. Wydaje się jednak istotne stwierdzenie, że prawdopodobna niezgodność przepisów (lub pominięcie w przepisach) o administracyjnych karach pieniężnych z normami wyższego rzędu wynika z okoliczności, które szerzej wskazałem w punktach 3.4 i 3.5, które jednocześnie warunkują preferencję ustawodawcy dla administracyjnych kar pieniężnych względem kar kryminalnych lub wykroczeniowych.

Warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny – choć jedynie względnie konsekwentnie – uznaje administracyjne kary pieniężne za niemające charakteru represyjnego (zob. Wróbel 2014), co stoi jednak w sprzeczności z utrwaloną linią orzecniczą ETPC (Śliwiński 2019, 188–193). Ponieważ Trybunał w Strasburgu nie wypowiedział się jeszcze ani razu merytorycznie na temat polskiego modelu prawa deliktów administracyjnych, możemy powiedzieć, że wyznaczenie pewnego standardu jest jeszcze przed nami. Oczywiście wiele można wywnioskować z dotychczasowego orzecznictwa ETPC. Największy bodaj problem dotyczy prawa do sądu o pełnej jurysdykcji (art. 6 EKPC), którego to wymogu zdają się nie spełniać polskie sądy administracyjne (szeroko Kruk 2013, 272–289; Szumiło-Kulczycka

<sup>43</sup> Kłopoty z sankcjami, które są nakładane bez żadnych niemal różnic na osoby fizyczne i osoby prawne, dobrze obrazuje kwestia następstwa prawnego podmiotów. W przypadku osób prawnych pożądanym byłoby czynienie odpowiedzialnym za delikt administracyjny także następcę prawnego (ucieczka od odpowiedzialności przez przekształcenia podmiotowe jest dobrze znana na gruncie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych); w przypadku osób fizycznych takie rozwiązanie wydaje się sprzeczne z prawami człowieka (zob. w szczególności wyr. ETPC z 29 sierpnia 1997 r., *E.L. R.L. i J.O.-L. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 20919/92, HUDOC).

2004b, 14–16; Śliwiński 2019, 194–197). Rozwiązanie tego problemu wymagałoby gruntownej przebudowy albo procedury sądownoadministracyjnej, albo przekazania tych spraw do kompetencji sądów powszechnych. Wątpliwości budzi także materialnoprawne, abstrahujące od kategorii winy, ujęcie deliktu administracyjnego (zob. Giertych 2020, 107–143), zwłaszcza pod kątem zasady *nullum crimen sine culpa*, wyrażanej przez art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (Szumiło-Kulczycka 2004b, 5–6). Wreszcie pozostaje szereg problemów związanych z nieobecnością szeroko rozumianych wyłączeń karalności (np. przez stan wyższej konieczności, niepo czytalność itd.), które zdają się mieścić w formule z art. 2 Konstytucji RP. W razie kodyfikacji ustawodawca powinien mieć te wszystkie okoliczności na względzie.

## 6. PODSUMOWANIE

Przeszłość, terażniejszość i przyszłość deliktów administracyjnych to niewątpliwie temat wieloaspektowy. Niemożliwe było w ramach takiego opracowania uwzględnienie wszystkich aspektów procesu administratywizacji karania, aczkolwiek starałem się dokonać pewnej syntezy najważniejszych zagadnień, nawet za cenę lapidarnego ich ujęcia. Ujęcie dynamiczne w czasie pozwala – mam nadzieję – na ukazanie, że proces administratywizacji karania cechuje się wielością przyczyn, wielością aspektów i wielością wektorów.

Wymaga podkreślenia, że administratywizacja karania jest podyktowana przede wszystkim chęcią zapewnienia efektywnego systemu sankcjonowania, co w istocie wiąże się z ucieczką od gwarancji właściwych prawu karnemu. Taką motywację (w dodatku przeważnie bezrefleksyjną) należy ocenić krytycznie; takie podejście legislacyjne skłania także do pogłębionej refleksji nad stanem zgodności administratywizacji karania z prawami człowieka. Wielość rozwiązań stosowanych przez polskiego ustawodawcę w ramach administratywizacji karania sugeruje brak głębszej myśli systemowej, co przekłada się na obawę o spójność dalszego rozwoju prawa deliktów administracyjnego.

Dokonana analiza pozwala mi wreszcie wysunąć pewien postulat pod adresem ustawodawcy: istnieje potrzeba całościowego, spójnego, holistycznego spojrzenia na system prawa deliktów administracyjnych, także w duchu praw człowieka, a każdy przepis ustanawiający administracyjną karę pieniężną powinien się w logiczny sposób wpisywać w system prawa. Nie stanowi bowiem problemu sama administratywizacja karania (wybór administracyjnej kary pieniężnej jako metody sankcjonowania zamiast kary kryminalnej, czy wykroczeniowej), tylko to, czy jest to dobrze uzasadnione, wpisujące się w system prawa i zgodne z prawami jednostki. Nie wydaje się bowiem, aby dotychczasowa działalność legislacyjna polskiego ustawodawcy spełniała powyższy postulat.

## BIBLIOGRAFIA

- Błachnio-Parzych, Anna. 2016. *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Błachucki, Mateusz. 2015. „Wstęp”. W *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. Mateusz Błachucki. 5–7. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Danecka, Daria. 2018. *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Giertych, Barbara. 2020. *Wina w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jakubowska-Hara, Jolanta. 2016. „Art. 19”. W *Kodeks wykroczeń. Komentarz*. Red. Paweł Daniluk. 130–137. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kolendowska-Matejczuk, Marta. 2016. „Proporcjonalność przyjętej przez ustawodawcę kary aresztu za popełnienie wykroczenia” W *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?* Red. Marta Kolendowska-Matejczuk, Valeri Vachev. 169–180. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Król-Bogomilska, Małgorzata. 2016. „Współczesne oblicze penalizacji deliktów administracyjnych. Czy warto przekształcać wykroczenia w delikty administracyjne?” W *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?* Red. Marta Kolendowska-Matejczuk, Valeri Vachev. 41–52. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Kruk, Emil. 2013. *Sankcja administracyjna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Majchrzak, Bartosz. 2015. „Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK”. W *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*. Tom IV. *Nowe zjawiska w administracji publicznej*. Red. Zbigniew Cieślak, Agata Kosieradzka-Federczyk. 145–156. Warszawa: WIT Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania.
- Marek, Andrzej. 2010. „Prawo wykroczeń”. W *System Prawa Karnego*. Tom 1. *Zagadnienia ogólne*. Red. Andrzej Marek. 34–47. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pohl, Łukasz. 2019. *Prawo karne. Wykład części ogólnej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Radecki, Wojciech. 2014. „Dezintegracja polskiego prawa penalnego”. *Prokuratura i Prawo* 9: 5–28.
- Stahl, Małgorzata. 2011. „Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe”. W *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. Małgorzata Stahl, Renata Lewicka, Marek Lewicki. 17–30. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Staniszewska, Lucyna. 2017. *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Szumiło-Kulczycka, Dobrosława. 2004a. *Prawo administracyjno-karne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Szumiło-Kulczycka, Dobrosława. 2004b. „Prawo administracyjno-karne czy nowa dziedzina prawa?” *Państwo i Prawo* 9: 3–16.
- Szumiło-Kulczycka, Dobrosława, Paweł Czarnecki, Patrycja Balcer, Aneta Leszczyńska. 2016. *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS\\_Szumi%C5%82o-Kulczycka-D.\\_wsp%C3%B3%C5%82aut.\\_Analiza-obrazu-normatywnego\\_delikt-w\\_administracyjnych.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Szumi%C5%82o-Kulczycka-D._wsp%C3%B3%C5%82aut._Analiza-obrazu-normatywnego_delikt-w_administracyjnych.pdf) [dostęp 29.12.2019].
- Szydło, Marek. 2003. „Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych”. *Studia Prawnicze* 4: 123–150.
- Śliwiński, Emil. 2019. „Procedura nakładania administracyjnych kar pieniężnych w postępowaniu jurysdykcyjnym i jej weryfikacja w postępowaniu sądowniczym a standard Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”. *Przełęcz Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* 1: 187–209.

- Wincenciak, Mirosław. 2008. *Sankcje administracyjne i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Wróbel, Andrzej. 2014. „Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)”. *Europejski Przegląd Sądowy* 9: 33–40.
- Wróbel, Włodzimierz. Andrzej Zoll. 2014. *Polskie prawo karne. Część ogólna*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Zalewski, Wojciech. 2021. „Administratywizacja prawa karnego”. W „*Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?* Red. Mariusz Bogusz, Wojciech Zalewski. 75–97. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Zawłocki, Robert. 2018. „Pojęcie i istota deliktu administracyjnego”. *Monitor Prawniczy* 1: 13–21.

### **Uzasadnienia projektów ustaw**

- Uzasadnienie projektu ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2505.
- Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 1726.
- Uzasadnienie projektu ustawy o produktach o produktach kosmetycznych, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2556.
- Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2233.
- Uzasadnienie projektu ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2461.
- Uzasadnienie projektu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 248.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2232.

### **Akty prawne**

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 173, s. 1–61).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/UE (Dz. Urz. UE L 119, s. 1–88).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141, s. 73–117).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (Dz. Urz. UE L 26, s. 19–59).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. z 1928 r., Nr 38, poz. 365).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. z 1951 r., nr 66, poz. 454).

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 281 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1896 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 408 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1049 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 358 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1592).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1098).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 275).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 468 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 842 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1594).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1213).
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 724).
- Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaný z Zatoką Gdańską (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1644).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 859 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich i nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1415 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1881).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 110 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1132 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1783).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1293).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 144 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2309 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1645).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.)

### **Wyroki**

Wyrok ETPC z 29 sierpnia 1997 r., *E.L., R.L. i J.O.-L. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 20919/92, HUDOC.

Wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134.

Wyrok TK z 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, poz. 77.