

Received: 18.02.2022
Accepted: 20.02.2022
Published: 31.03.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XX, z. 1: s. 89-100
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.9085
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dorota Fleszer*
Nr ORCID: 0000-0001-6891-849X

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE

ADMINISTRATIVE FINE

Streszczenie: Wyraźnie zauważalne jest, że ustawodawca dla podniesienia efektywności tworzonych przez siebie regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego sięga po sankcje, mające postać administracyjnych kar pieniężnych. Nakładane są one w razie niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z konkretnego przepisu prawnego przez ich adresata. Mając jednak na uwadze to, że w procedurze ich nakładania nie są stosowane środki ochrony, w przeciwieństwie do kar wymierzanych w prawie karnym, do możliwości nakładania kar pieniężnych powinno się podchodzić z większą ostrożnością. Zwłaszcza że szczególnie wykorzystywane jest ich represyjne oddziaływanie.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna, kara grzywny, sankcja administracyjna

Summary: It is clearly noticeable that the legislator, in order to increase the effectiveness of legal regulations in the field of administrative law created thereby, reaches for sanctions in the form of administrative fines. They shall be imposed in the event of non-performance or improper performance by the addressee of obligations under a specific legal provision. However, bearing in mind that there are no protective measures in the procedure for their imposition, unlike penalties under criminal law, the possibility of imposing fines should be treated with greater caution. Their repressive impact is particularly exploited.

Keywords: administrative fine, fine, administrative sanction

We współczesnych państwach demokratycznych widoczna jest tendencja do poszerzania zakresu odpowiedzialności administracyjnej w obszarze skutków za delikty administracyjne, w tym delikty podatkowe¹. Chodzi o to, że odpowiedzialność karna *sensu largo* zastępowana

* dr hab., prof. WSH; Wyższa Szkoła Humanitas, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: dorota_fleszer@poczta.onet.pl

na jest odpowiedzialnością administracyjną, tj. odpowiedzialnością realizowaną w formach i procedurze właściwej dla prawa administracyjnego, a stanowiącą sankcję w ramach tej odpowiedzialności kary pieniężne pełnią swoiste, na tle innych sankcji administracyjnych, funkcje, tj. głównie represyjną². Niejednokrotnie to samo zdarzenie, to samo zachowanie określonego podmiotu podlega negatywnej kwalifikacji normatywnej na podstawie dwóch lub więcej norm prawnych, w których przewiduje się niezależne od siebie różnego rodzaju negatywne konsekwencje dla podmiotu, któremu można przypisać to zdarzenie³. Podstawową kwestią jest rozróżnienie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności typu karnego (grożącej z tytułu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia)⁴.

Odpowiedzialność administracyjnoprawna ma charakter swoisty i odrębny od innej odpowiedzialności o charakterze karnym czy cywilnym⁵. Szczególną jej formą jest administracyjna kara pieniężna. W doktrynie podkreślany jest jej interdyscyplinarny charakter. Z uwagi na swoje cechy kary pieniężne stanowią jednak przedmiot zainteresowania nie tylko przedstawicieli nauki prawa karnego oraz administracyjnego, ale także prawa finansowego⁶. Tym samym analiza istoty prawnej tej instytucji musi jednak zawsze uwzględniać stanowisko ustawodawcy, który ostatecznie przesądza o reżimie prawnym kary pieniężnej⁷.

Przedmiotem opracowania będzie wyznaczenie istoty administracyjnej kary pieniężnej i jej znaczenia w wykonywaniu zadań administracji publicznej. Konfrontacja z karą grzywny wymierzaną w prawie karnym ma wykazać różnicę nie tylko w procedurze jej nakładania, ale także w sytuacji prawnej podmiotu, którego działania są nią zagrożone. Analiza tak wyznaczonych zagadnień zostanie dokonana na podstawie doktryny i powstałego w tym zakresie orzecznictwa.

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE

W teorii prawa przyjmuje się, że sankcją w znaczeniu ogólnym są prawem przewidziane negatywne następstwa, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu bądź zakazu prawnego, polegającego na zastosowaniu represji w po-

¹ I. Sepioło-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 8.

² P. Wojciechowski, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 83 i podana tam literatura.

³ Ibidem.

⁴ B. Majchrzak, *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 70.

⁵ M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 44 i podana tam literatura.

⁶ W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 63.

⁷ Wyrok TK z 15 stycznia 2007, sygn. akt P 19/06.

staci przymusu państwowego⁸. Przenosząc tę definicję na grunt prawa administracyjnego, należy nią objąć wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia⁹. Inaczej tę kwestię ujmując, sankcja administracyjna wynika bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego, jest dolegliwością (określoną w normie sankcjonującej) za naruszenie normy (sankcjonowanej) tego prawa¹⁰. Jedną z cech charakterystycznych sankcji administracyjnych jest to, że nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego bez względu na winę sprawcy¹¹.

Cechą charakterystyczną sankcji występujących w polskim prawie administracyjnym jest ich wielość i różnorodność niespotykana w obrębie innych dziedzin prawa¹².

Jedną z nich jest kara pieniężna. Jej pojawienie wiąże się z ewolucją na ziemiach polskich zaboru pruskiego i austriackiego tzw. prawa represyjnego obejmującego sądowe prawo karne sensu largo (prawo karne i prawo wykroczeń), jak i prawo karno-administracyjne, które przydzielono do rozpoznania organom administracji – w tych sprawach działanie organu było wyłączone z kontroli sądowej¹³.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych jest przedmiotem dyskusji w doktrynie. Dotąd nie wypracowała ona bowiem jednolitego stanowiska odnośnie do charakteru prawnego i zasad ustalania kar pieniężnych. Pierwsze stanowisko neguje administracyjny charakter kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej. Przedstawiciele drugiego stanowiska, stanowiący grupę najliczniejszą, postulują uznanie kar pieniężnych za instytucję samoistną, będącą przejawem odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Trzeci nurt uznaje, że administracyjne kary pieniężne stanowią oprócz odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej¹⁴.

ISTOTA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Administracyjne kary pieniężne są instytucją występującą w prawie polskim już od kilkudziesięciu lat, ale wciąż toczy się dyskusja o ich definicję, funkcję oraz celowość ich stanowienia i stosowania¹⁵.

⁸ Por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 290.

⁹ Por. M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 65 i n.

¹⁰ H. Nowicki, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 635.

¹¹ K. Czichy, *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 102.

¹² *Ibidem* s. 94 i podana tam literatura.

¹³ M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2002, s. 13.

¹⁴ L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 30-31 i podana tam literatura.

¹⁵ *Ibidem*, s. 29.

Już pobieżna ich analiza pozwala stwierdzić, że nie są one instytucją jednorodną. Wielopostaciowość administracyjnych kar pieniężnych jest związana z różnorodnością stosunków społecznych, jakie one zabezpieczają. Samo nazewnictwo tego instrumentu prawnego budzi w doktrynie wątpliwości. Można spotkać się z różnymi określeniami dolegliwości finansowych nakładanych przez administrację, takimi jak: a) kara finansowa, b) kara pieniężna czy sankcja finansowa¹⁶. Spotyka się również inne terminy, jak na przykład „administracyjna kara pieniężna”¹⁷, „opłata podwyższona”¹⁸, „opłata sankcyjna”¹⁹ czy „dodatkowe zobowiązaniowe podatkowe”²⁰.

Po pierwsze, ich stosowanie jest aktualnie immanentnie związane z administrowaniem, albowiem służy przede wszystkim zapewnieniu efektywności działania administracji publicznej²¹. Podmiot naruszający normy administracyjnoprawne nie tyle godzi w konkretne dobra (wartości) etyczno-moralne, ile raczej przeszkadza w urzeczywistnianiu zadań administracji publicznej²². Jak wskazał TK, istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa²³. Stąd też przez projektodawców przepisów z zakresu prawa administracyjnego kary administracyjne uznawane są za prosty i efektywny instrument prawny w dyspozycji organów administracji publicznej, pod presją którego podmioty administrowane zostaną skutecznie przymuszone do respektowania obowiązków administracyjnoprawnych²⁴.

Po drugie, instytucja kary administracyjnej stanowi nieodłączny element władztwa państwowego, który polega na stosowaniu przymusu typu administracyjnego, zwłaszcza w sytuacjach dotyczących wykonywania nakazów bądź przestrzegania zakazów ustanowionych przez administrację albo wprost wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa²⁵. Opierając się natomiast na orzecznictwie sądów administracyjnych, można nakreślić definicję kary pieniężnej jako instrument władztwa administracyjnego niebędącego konsekwencją dopuszczenia się czynu

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Na przykład art. 194 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r., poz. 699).

¹⁸ Na przykład art. 293 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1973).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym (Dz.U. z 2004 r., nr 161 r., poz. 1682).

²⁰ Na przykład art. 112b ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2021, poz. 685).

²¹ Por. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, Wrocław 2005, s. 347.

²² D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 16.

²³ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93.

²⁴ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 12.

²⁵ Ibidem, s. 16.

zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem²⁶. Innymi słowy, administracyjne kary pieniężne stały się trwałym elementem współczesnego prawa administracyjnego zabezpieczającym wykonywanie obowiązków administracyjnoprawnych²⁷.

Zdaniem TK stosowanie sankcji administracyjnych nie może stanowić odpłaty za popełniony czyn, jak ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej, lecz może pełnić co najwyżej rolę środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji zadań administracji²⁸. W innym orzeczeniu TK zauważył, że tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązek, winny się również znaleźć przepisy określające konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnienie obowiązku – nagminne²⁹. Wynika to z akceptacji podstawowego założenia: jeżeli przepisy prawa nakładają na osoby fizyczne lub prawne oznaczone powinności, to równocześnie konieczne jest wprowadzenie regulacji określającej konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji może bowiem doprowadzić do stanu, w którym przepis będzie „martwy”, a niespełnianie obowiązku nagminne³⁰.

Po trzecie, administracyjne kary pieniężne to instrument prawny, stanowiący reakcję wobec naruszenia przez określony podmiot normatywnych obowiązków³¹. Wobec tego powinny być postrzegane jako dolegliwość za popełniony delikt administracyjny, przez który należałoby rozumieć czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego. Takie rozumienie administracyjnej kary administracyjnej jest obecne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, są stosowane automatycznie z mocy ustawy i mają znaczenie prewencyjne. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują do wykonywania ustawowych obowiązków, a podstawą stosowania kar jest samo obiektywne naruszenie prawa³². Także NSA wskazuje na dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, albowiem brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. Administracyjne kary pieniężne stanowią zatem środek mający na celu mobilizowanie adresatów norm prawnych do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Podstawą ich wymierzenia jest samo obiektywne

²⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. II SA/OI 419/14.

²⁷ Por. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna ...*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja...*, s. 347.

²⁸ Wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

²⁹ Wyrok TK z 18 kwietnia 2000, sygn. akt K 23/99.

³⁰ Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99.

³¹ Na przykład wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06; wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06.

³² Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08.

naruszenie prawa, są stosowane automatycznie, a z mocy ustawy mają przede wszystkim charakter prewencyjny, albowiem przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków. Zatem administracyjna kara pieniężna nie stanowi wyłącznie represji za naruszenie prawa, ale przede wszystkim środek przymusu”.

Po czwarte, administracyjną karę administracyjną postrzega się częstokroć jako proste antidotum na niewydolność wymiaru sprawiedliwości. W przekonaniu twórców takich rozwiązań normatywnych jest ona instrumentem represyjnym, w który wyposaża się organy administracyjne, aby były zdolne szybko reagować w przypadku stwierdzenia deliktu administracyjnego³³.

TK przedstawił wiele doniosłych poglądów w kwestii istoty kar administracyjnych jako samodzielnych instytucji prawa administracyjnego. Przede wszystkim jednoznacznie stwierdził, że nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego. Prawo administracyjne przewiduje bowiem także kary niemające charakteru grzywny³⁴.

Natomiast w nowszym orzecznictwie zauważa, iż granica między deliktami administracyjnymi i wykroczeniami jest płynna, zaś podjęcie decyzji, czy dane zachowanie ma podlegać reżimowi odpowiedzialności karnej czy administracyjnej, zależy jedynie od uznania ustawodawcy. Brak jest jasnego, czytelnego, uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być pragmatycznie) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej)³⁵.

FUNKCJA PREWENCYJNA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

Analizując funkcje administracyjnych kar pieniężnych, nie można jednak zapominać, że funkcja jest tylko jednym z elementów wskazujących na istotę oraz charakter prawny instytucji. Wśród innych zagadnień wyodrębnić można: zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania instytucji, zasady przypisywania winy, formę i charakter nakładania kar, a także reguły wykładni przepisów prawnych z uwzględnieniem reguł kolizyjnych w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjnej oraz karnej³⁶.

Zarówno doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji

³³ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 12.

³⁴ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998, sygn. akt K 17/97.

³⁵ Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.

³⁶ W. Fill, *Charakter prawny...*, s. 65 i podana tam literatura.

represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami. Celem pierwszoplanowym kar administracyjnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna³⁷.

Mając na uwadze różnorodność celów, funkcji administracyjnych kar pieniężnych, sposobu ich regulacji oraz ich dotkliwości, podzielić je można na dwie grupy. Do pierwszej z nich należy zaliczyć administracyjne kary pieniężne czysto administracyjne, czyli takie, które pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną i gwarancyjną, a ich dolegliwość jest proporcjonalna do naruszenia. Do drugiej grupy należą wszelkie kary pieniężne, które są nadmiernie surowe i pełnią przede wszystkim funkcję represyjną. Podział taki jest niezwykle istotny dla przyporządkowania poszczególnym z nich właściwych gwarancji materialnych i proceduralnych związanych z ich wymierzaniem. W przypadku kar pieniężnych o charakterze *quasi* karnym niewątpliwie w większym stopniu niż w stosunku do kar czysto administracyjnych należy odpowiednio stosować gwarancje prawno-karne³⁸. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje przekonanie o odmiennych funkcjach każdej z tych kar (funkcja represyjna – sankcji karnej i funkcja prewencyjna – kary administracyjnej)³⁹. Powszechnie przyjmuje się, że „istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. (...) To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji”⁴⁰.

Tym niemniej akcentowane są zwłaszcza dwie cechy odpowiedzialności administracyjnej, a mianowicie jej prewencyjne (prewencyjno-represyjne⁴¹) znaczenie oraz obiektywny charakter. Administracyjna kara pieniężna jest bowiem środkiem mającym na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Ma zniechęcać do naruszania obowiązków i skłaniać do zapobieżenia powtórnemu naruszaniu określonych obowiązków w przyszłości⁴².

W ocenie TK zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną, z tym że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, zaś w przypadku sankcji administracyjnej funkcją główną jest funkcja prewencyjna. Wynika z tego, że główną funkcją grzywny za wykroczenia jest odwet za działanie niezgodne z prawem. Jednocześnie Trybunał odmawia tej cechy i funkcji karom pieniężnym, wskazując, że celem tej ostatniej „nie jest

³⁷ L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 32 i podana tam literatura.

³⁸ Ibidem, s. 32.

³⁹ Uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 627/10.

⁴⁰ Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.

⁴¹ Wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 1087/12; wyrok NSA 28 sierpnia 2014 r., sygn. I OSK 848/13.

⁴² Wyroki NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 1087/12; wyrok NSA z 28 sierpnia 2014 r., sygn. I OSK 848/13, wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. II FSK 1442/10.

odpłata za naruszenie stopnia zawinienia, aby odpłata za ten czyn była adekwatna do stopnia zawinienia i okoliczności zdarzenia, tylko stanowi konsekwencje stwierdzenia (obiektywnego) naruszenia określonego w ustawie zakazu⁴³.

SANKCJA ADMINISTRACYJNA A SANKCJA KARNA

Pojawia się jednak pytanie, czy faktycznie nałożenie wysokiej kary pieniężnej, niezależnie od stopnia winy niedochowującego danego obowiązku, w połączeniu z nieuchronnością kary nie stanowi o represyjności tego rodzaju sankcji pozwalającej uznać, iż kara ta – podobnie jak grzywna za wykroczenia – ma charakter odwetowy. W końcu zgodnie ze stanowiskiem ETPCz, jeżeli regulacja prawna ustanawiająca określoną sankcję nie należy w danym państwie do prawa karnego, dla kwalifikacji tej sankcji przez ETPCz jako karnej znaczenie ma jej rodzaj i wysokość oraz cel, któremu na służyć. Jeżeli celem sankcji jest represja bądź prewencja połączona z represją, świadczy to o karnym charakterze sankcji⁴⁴.

W literaturze spotkać można głosy, że kara pieniężna to *de facto* odpowiedzialność karna, tyle że „formalnie zakamuflowana” przez nadanie jej prawnoadministracyjnego charakteru, wobec czego regulacje ustanawiające tego rodzaju kary pieniężne mogą być postrzegane jako swego rodzaju obejście konstytucyjnych gwarancji odpowiedzialności karnej wyrażonych w art. 42 Konstytucji⁴⁵. Wyrazem tego poglądu jest stanowisko TK zawarte w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., zgodnie z którym art. 42 Konstytucji dotyczący zasad odpowiedzialności karnej, w tym prawa do obrony w postępowaniu karnym i zasady domniemania niewinności, odnosi się jedynie do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego, nie ma natomiast zastosowania w innych postępowaniach, w których stosowane są jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości⁴⁶.

Tymczasem brak badania winy jest elementem konstytutywnym administracyjnych kar pieniężnych, odróżniającym je od kar prawa karnego, a zatem należy do istoty tej instytucji prawnej, której konstytucyjność w ocenie NSA nie budzi wątpliwości⁴⁷. Reżim odpowiedzialności administracyjnej określany jest przez TK jako odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, który oparty jest na zasadzie winy obiektywnej. Dla przyjęcia tej odpowiedzialności wystarczający jest sam fakt obiektywnego naruszenia obowiązków administracyjnoprawnych, bez względu na przyczynę, która do tego doprowadziła. Żadnego znaczenia nie

⁴³ Wyrok TK z 31 października 2015, sygn. akt P 32/12.

⁴⁴ I. Sepioło-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 89 i podana tam literatura.

⁴⁵ K. Czichy, *O niestosowaniu...*, s. 94 i podana tam literatura.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 2428/12; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 3052/12.

⁴⁷ Wyrok NSA z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 848/13.

ma tutaj okoliczność, kto naruszył normę prawną i czy jego działanie było zawnione, czy też nie⁴⁸.

Kolejnym czynnikiem różnicującym odpowiedzialność administracyjną i karną jest podmiot podlegający tej odpowiedzialności (kryterium podmiotowe delimitacji)⁴⁹. O ile kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana zasadniczo wyłącznie osobie fizycznej (nawet odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych ma pochodny charakter w stosunku do odpowiedzialności konkretnej osoby fizycznej działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego), o tyle administracyjna kara pieniężna podlega nałożeniu zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną czy inną jednostkę organizacyjną⁵⁰.

Ważne różnice pomiędzy omawianymi karami dają się także dostrzec w odniesieniu do ich istoty. Istota kary kryminalnej sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości sprawcy przestępstwa. Kara jest dolegliwa, gdyż uderza w tak istotne dobra osoby karanej jak jej majątek, wolność, prawa obywatelskie. Tymczasem kara administracyjna godzi zasadniczo jedynie w dobro, którym jest majątek podmiotu naruszającego obowiązki administracyjnoprawne⁵¹. Każde orzeczenie o wymierzeniu kary kryminalnej jest wyrazem ujemnej oceny moralnej czynu sprawcy. Przestępstwo jest przecież czynem negatywnym z etycznego punktu widzenia, gdyż jest niezgodne z akceptowanym przez społeczeństwo systemem etyczno-aksjologicznym. O ile więc kary kryminalne są wymierzone za fundamentalne naruszenia zasad dotyczących współżycia ludzi w społeczności, o tyle kary administracyjne sankcjonują naruszanie norm o charakterze nierządco technicznym i są dodatkowym środkiem służącym administracji do wykonywania ustaw⁵². Nakładanie kary pieniężnej należy uznać za element stosowania prawa administracyjnego, przejawiający się w wydawaniu aktów administracyjnych, zawierających nakaz wpłaty na rzecz państwa skonkretyzowanych kwot pieniężnych (zobowiązanie publicznoprawne o charakterze pieniężnym)⁵³. W konsekwencji ustawodawca, mając wybór między odpowiedzialnością karną a administracyjną, winien każdorazowo dokonać oceny, jakie rodzaju dobra w danych okolicznościach zamierza chronić i czy stosowane rozwiązania w istocie służą osiągnięciu zamierzonego rezultatu, ważąc przy tym różną specyfikę procesu stosowania prawa administracyjnego i prawa karnego⁵⁴.

W literaturze dawniejszej formułowano pogląd, że kara za przestępstwa i wykroczenia (grzywna) wymierzana jest zawsze osobom fizycznym w formie wyroku,

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12.

⁴⁹ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04.

⁵⁰ Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08.

⁵¹ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag ...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 16.

⁵² Ibidem, s. 16.

⁵³ Ibidem, s. 17.

⁵⁴ Ibidem, s. 12.

w oparciu o przepisy procedury karnej, zaś kara pieniężna (administracyjna) może być nałożona również na osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w formie decyzji podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁵⁵. Stąd też proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara administracyjna w opinii TK nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej⁵⁶.

Zwolennicy stosowania tej formy represji argumentują, że osoba ukarana ma możliwość odwołania się do sądu. Pamiętać jednak należy, że sąd administracyjny bada jedynie legalność zaskarżonej decyzji lub postanowienia pod kątem ich zgodności z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej. Tymczasem Europejski Trybunał Praw Człowieka, który dopuszcza, aby o karze „za drobne czyny” orzekał w pierwszej instancji organ administracyjny, wymaga, żeby ostatnie słowo należało w nich do niezawisłego sądu, mającego pełną jurysdykcję tak w sferze prawa, jak i faktów⁵⁷.

Kolejną istotną różnicą jest to, że o ile na gruncie odpowiedzialności karnej wymierzenie kary powierzone jest niezależnemu i niezawisłemu sądowi, o tyle kary pieniężne stosowane są przez organy administracyjne, którym trudno przypisać niezależność właściwą sądom. Zasadniczo są one umiejscowione w strukturze zhierarchizowanej i w związku z tym stosowanie odpowiedzialności administracyjnej stosunkowo łatwo mogą wpływać uwarunkowania subiektywne, związane – w skrajnych wypadkach – wyłącznie z partykularnymi pobudkami piastunów organów administracyjnych⁵⁸.

PODSUMOWANIE

Okoliczność, że administracyjne kary pieniężne są coraz częściej stosowane przez ustawodawcę, wymaga refleksji i oceny tego zjawiska. Zwrócić uwagę należy na to, że w procedurze ich wymierzania nie znajdują zastosowania znane w prawie karnym gwarancje praw i wolności osoby. Zastępowanie ich wynikającym z prawa administracyjnego automatyzmu sankcji wobec naruszenia konkretnych norm prawnych stawia podmioty w zdecydowanie mniej korzystnej sytuacji. „W sferze administracyjnych deliktów ustawodawca może tworzyć takie rozwiązania prawne,

⁵⁵ W. Fill, *Charakter prawny...*, s. 63 i podana tam literatura.

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06.

⁵⁷ K. Czichy, *O niestosowaniu gwarancji...*, s. 103-104.

⁵⁸ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 12.

które ułatwiają szybkie wymierzanie i egzekwowanie kar pieniężnych, w tym może wprowadzać rozmaite domniemania faktyczne, czy stosować już obowiązujące możliwości wykonalności nałożonych w formie decyzji kar pieniężnych, pomimo ich nieostateczności⁵⁹. Tym niemniej budzi zastrzeżenie fakt, że administracyjne kary pieniężne są traktowane jako forma zapewnienia realizacji, stosowania obowiązującego prawa w sposób dotkliwy, surowy. Wykorzystywanie jej funkcji prewencyjnej skłania do postawienia pytania, na ile odpowiada to zasadzie proporcjonalności w prawie administracyjnym.

Bibliografia

Literatura

Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

Bojarski M., Świda Z., *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2002.

Czichy K., *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.

Fill W., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.

Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8.

Majchrzak B., *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa* Warszawa 2015.

Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, [w:] L. Bogunia L., *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, Wrocław 2005.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.

Nowicki H., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012.

Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

⁵⁹ L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne...*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 40-41.

Wojciechowski P., *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

Sepiolo-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1.

Staniszewska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.

Orzecznictwo

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

Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97.

Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99.

Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.

Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04.

Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06.

Wyrok TK z 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07.

Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08.

Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.

Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08.

Wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 627/10.

Wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1442/10.

Wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1087/12.

Wyrok NSA z 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12.

Wyrok NSA z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12.

Wyrok WSA w Olsztynie z 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/OI 419/14.

Wyrok NSA z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 848/13.

Wyrok TK z 31 października 2015 r., sygn. akt P 32/12.