

Łukasz Gajek\*

## Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Zagadnienia ogólne
- III. Delikty zagrożone administracyjną karą pieniężną
- IV. Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej
- V. Wymiar administracyjnej kary pieniężnej
- VI. Wykonanie administracyjnej kary pieniężnej
- VII. Wnioski

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie przepisów o karach pieniężnych, zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji. Ocenie poddano sposób opisu znamion deliktów administracyjnych, przesłanki stosowania (nakładania i wymiaru) kar pieniężnych, a także regulację ich wykonania (zapłaty) w kontekście przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jednym z głównych kryteriów oceny przepisów są konstytucyjne granice swobody regulowania administracyjnych kar pieniężnych w wykładni Trybunału Konstytucyjnego. W artykule oceniono również sposób zrealizowania przez polskiego ustawodawcę tzw. założenia stopniowalnej regulacji wynikającego z dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Uzyskane wnioski pozwoliły ustalić czy obecnie obowiązujące przepisy zapewniają dostateczny poziom ochrony interesów zarówno publicznego, jak i indywidualnych, a także sformułować postulaty *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** ustawa o radiofonii i telewizji; administracyjne kary pieniężne; sankcje administracyjne; Przewodniczący KRRiT.

**JEL:** K10, K23

\* Absolwent WPIA UMCS w Lublinie, główny specjalista w biurze prawnym nadawcy telewizyjnego; przygotowuje rozprawę doktorską dotyczącą sankcji administracyjnych w ustawie o radiofonii i telewizji; e-mail: lukasz.gajek@vp.pl.

## I. Wprowadzenie

W dniu 20 lipca 2018 r. uchwalona została nowelizacja<sup>1</sup> ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>2</sup> rozszerzająca zakres penalizacji w reżimie kar pieniężnych nakładanych przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>3</sup>. Niestety jest to kolejna nowelizacja, w której ustawodawca nie podjął próby zreformowania systemu tych kar poprzez usunięcie licznie występujących w nim luk, niejasności i niekonsekwencji. Ponownie dodany został przepis (art. 54 ust. 2a urt), który wykazuje wiele trudnych do wyjaśnienia odmienności w stosunku do przepisów już obowiązujących, np. w zakresie dyrektyw wymiaru kary, kryterium jej maksymalnej wysokości, możliwości jej wielokrotnego (przymuszającego) nakładania czy też okresu przedawnienia. Okoliczność ta skłania do wskazania zagrożeń, jakie niesie ze sobą aktualne ukształtowanie przepisów urt o karach pieniężnych. Są to zagrożenia zarówno dla interesów podmiotów objętych odpowiedzialnością ustanowioną w tych przepisach, jak i dla efektywnej ochrony interesu publicznego na rynku usług medialnych. Zadaniu temu poświęcony jest niniejszy artykuł. Przeprowadzona w nim analiza uwzględnia wpływ na skalę wspomnianych zagrożeń nowelizacji ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, przeprowadzonej w 2017 r.<sup>5</sup>.

## II. Zagadnienia ogólne

Na wstępie konieczne jest dokonanie kilku wyjaśnień o zasadniczym znaczeniu dla całości rozważań zawartych w niniejszym artykule.

Określenia wymaga przede wszystkim charakter prawny kar pieniężnych, o których mowa w art. 53–54 urt. W tym celu niezbędne jest wzięcie pod uwagę statusu prawnego podmiotu upoważnionego do nakładania kar, właściwego w tym zakresie trybu postępowania, formy prawnej podejmowanej decyzji, charakteru (zasady) odpowiedzialności, w ramach której dochodzi do nałożenia kary oraz kręgu podmiotów, które tę odpowiedzialność mogą ponosić. Przepisy urt pozwalają na dokonanie następujących ustaleń. Kompetencję do nakładania każdej z kar pieniężnych posiada Przewodniczący KRRiT, tj. przewodniczący organu konstytucyjnego stojącego na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji<sup>6</sup>, realizującego zadania o charakterze administracyjnym<sup>7</sup>. Wymaganiem w tej materii trybem postępowania jest postępowanie administracyjne<sup>8</sup> regulowane przepisami k.p.a.<sup>9</sup>. W świetle tych przepisów Przewodniczący KRRiT jest organem administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>10</sup>. Nałożenie kary następuje w formie decyzji administracyjnej<sup>11</sup>. Podstawę odpowiedzialności stanowi samo naruszenie obowiązku lub zakazu prawnego, czyli tzw. obiektywna bez-

<sup>1</sup> Ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U., poz. 1717).

<sup>2</sup> Dz.U. 2019, poz. 361; dalej: urt.

<sup>3</sup> Dalej: KRRiT.

<sup>4</sup> Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.

<sup>5</sup> Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 201, poz. 935).

<sup>6</sup> Art. 213 ust. 1 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

<sup>7</sup> Por. wyr. TK z 23.03.2006 r., K 4/06, pkt 6 (Legalis 73535).

<sup>8</sup> Administracyjny tryb orzekania kar pieniężnych przemawia za wykluczeniem tych kar z reżimu odpowiedzialności karnej; por. wyr. Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z 15.01.2007 r., P 19/06, pkt 2 (Legalis 79514); tak też Sawczyn, 2017, s. 421.

<sup>9</sup> *Arg. a contrario* z art. 56 ust. 3 u.r.t. Tak też Piątek, 2014 (komentarz do art. 56).

<sup>10</sup> S. Piątek uznał, że Przewodniczący KRRiT jest niewątpliwie „innym organem państwowym”, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. (Piątek, 2014, komentarz do art. 56).

<sup>11</sup> Urt w przepisach administracyjno-karnych posługuje się jedynie pojęciem „decyzji”, ale nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o decyzje administracyjne w rozumieniu k.p.a.; tak też Piątek, 2014, komentarz do art. 56 oraz Sobczak, 2001, s. 518.

prawność<sup>12</sup>. Przepisy urt nie dają podstaw do uzależnienia odpowiedzialności od dodatkowych przesłanek, w szczególności od winy sprawcy naruszenia<sup>13</sup>. Podmiotami, które mogą ponieść odpowiedzialność są nie tylko osoby fizyczne, lecz również inne wskazane w ustawie podmioty<sup>14</sup>. Przepisy urt stanowią także, że kontrola decyzji o nałożeniu kary dokonywana jest przez sąd<sup>15</sup>, a wpływy z zapłaconych kar zasilają budżet państwa<sup>16</sup>. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że kary pieniężne uregulowane w urt stanowią administracyjne kary pieniężne<sup>17</sup> w rozumieniu art. 189b k.p.a. W świetle poglądów doktryny kary te należy uznać za rodzaj sankcji administracyjnych. Istotą tych sankcji „określa cel, jakim jest zapewnienie poszanowania prawa oraz wywoływanie negatywnych konsekwencji w związku z naruszeniem nakazu bądź zakazu lub zapowiedź wystąpienia takich konsekwencji” (Stahl, 2018; por. też Nowicki, 2017, s. 666). Kary pieniężne przynależą do kategorii sankcji administracyjnych prawnomaterialnych (Nowicki, 2017, s. 672). Stanowią środki powierzonego Przewodniczącemu KRRiT nadzoru represyjnego, który rozumiany jest jako „możliwość wyciągania konsekwencji wobec podmiotu nadzorowanego w przypadku wystąpienia po jego stronie nieprawidłowości” (Horubski, Kieres, Kocowski, Szydło i Żurawik, 2018, s. 390).

Twierdzeń tych nie podważa teza o umiejscowieniu KRRiT poza strukturą egzekutywy<sup>18</sup>. Wydaje się, że administracyjny charakter można przypisać karom pieniężnym nakładanym przez dany organ, nawet jeśli organ ten nie przynależy do egzekutywy, dopóki jednak nie mieści się on w strukturze władzy ustawodawczej albo sądowniczej.

Nałożenie kary pieniężnej kreuje po stronie podmiotu ukaranego zobowiązanie do zapłacenia, z jej tytułu, określonej sumy pieniężnej. Powstający skutek prawny ma więc charakter zobowiązujący<sup>19</sup>. Sprawa administracyjna o nałożenie kary pieniężnej jest zatem sprawą o nałożenie na stronę obowiązku<sup>20</sup> i znajdują do niej zastosowanie przepisy dotyczące ustalania obowiązków administracyjnoprawnych, np. art. 7a k.p.a. oraz art. 81a k.p.a.

Kilka słów należy jeszcze poświęcić ewolucji przepisów urt o karach pieniężnych i założeniach, jakie tym zmianom towarzyszyły. Zręby regulacji kar pieniężnych pojawiły się w pierwotnym tekście ustawy uchwalonym pod koniec 1992 roku. Początkowo kary określone były w przepisach dwóch artykułów ustawy (art. 53 i 54) i dotyczyły niewielkiej liczby obowiązków ciążących na nadawcach oraz naruszeń, których mogła dopuścić się osoba kierująca działalnością nadawcy. W historii zmian

<sup>12</sup> Por. w odniesieniu do art. 53 ust. 1 urt wyr. SN (dalej: SN) z 14.01.2010 r., III SK 15/09 (Legalis 336513).

<sup>13</sup> Obiektywna bezprawność jest charakterystyczna dla odpowiedzialności administracyjno-karnej, choć należy odnotować pojawianie się poglądów na rzecz oparcia tej odpowiedzialności na przesłance winy, zob. przegląd stanowisk i wyroków TK oraz sądów administracyjnych zawarty w wyroku TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, pkt 5.2 (Legalis 981748); zob. też Wajda, 2018, komentarz przed art. 165.

<sup>14</sup> Zob. art. 53–54 urt w związku z art. 4 pkt 4 i 5 urt, które przewidują, że dostawcą usługi medialnej, w szczególności nadawcą, może być osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa. W ustawie nie określono formy prawnej operatora rozprowadzającego program, który również może ponosić odpowiedzialność administracyjno-karną (art. 53b ust. 1 urt). Możliwość nakładania sankcji na podmioty inne niż osoby fizyczne odróżnia te sankcje od sankcji karnych (tak np. Sawczyn, 2017, s. 421).

<sup>15</sup> Arg. ex art. 56 u.r.t. Powierzenie sądowi powszechnemu, a nie sądowi administracyjnemu, kontroli decyzji nakładającej karę pieniężną nie dostarcza argumentu przeciwko uznaniu „administracyjnego” charakteru takiej kary.

<sup>16</sup> Arg. ex art. 55 u.r.t. Sobczak, 2001, s. 526, wskazuje, że typowe dla kar administracyjnych jest ich włączenie do dochodów budżetu państwa. Administracyjne kary pieniężne zaliczane są do niepodatkowych danin publicznych, zob. np. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: NSA) z 24.11.2016 r., II GSK 1058/15 (Legalis 1555438).

<sup>17</sup> W dalszej części artykułu administracyjne kary pieniężne są określane także jako „kary pieniężne”.

<sup>18</sup> Tak wyr. TK z 23.03.2006 r., K 4/06, pkt 6 (Legalis 73535); wyr. TK z 13.12.2016 r., K 13/16, pkt 6.2 (Legalis 1537254).

<sup>19</sup> Na marginesie można zauważyć, że cecha ta zbliża administracyjne kary pieniężne do sankcji administracyjnych o charakterze zobowiązującym, a więc podlegających wykonaniu. Sankcje takie mogą zatem zostać niewykonane i wymagać egzekucji. Sankcje o charakterze zobowiązującym różnią się pod tym względem od sankcji administracyjnych nie kreujących zobowiązania i nie wymagających wykonania, lecz niejako „samowykonalnych”, „prawokształtujących”, jak np. sankcyjne pobawienie uprawnienia lub sankcyjna odmowa jego udzielenia.

<sup>20</sup> Tak Elżanowski, 2018, komentarz do art. 7a.

przepisów urt pierwszy kamień milowy wyznaczyła integracja Polski z Unią Europejską i związana z nią konieczność dostosowania m.in. prawa medialnego do wymagań unijnych. Nakładane na nadawców nowe obowiązki wiązane były z karami pieniężnymi zabezpieczającymi ich realizację. Najpoważniejsze zmiany w strukturze systemu kar pieniężnych nastąpiły jednak dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku wraz z implementacją do prawa polskiego przepisów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych<sup>21</sup> i wdrożeniem naziemnej telewizji cyfrowej. Wydarzenia te można określić mianem drugiego i trzeciego kamienia milowego w historii zmian urt. Zaowocowały one dodaniem nowych przepisów administracyjno-karnych: art. 53a, art. 53b, art. 53c i art. 53d. Szczególnie istotne dla dalszych rozważań są założenia, jakimi kierował się ustawodawca, obejmując regulacją świadczenie nowych usług medialnych. W odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych na żądanie przyjęto koncepcję tzw. stopniowalnej regulacji<sup>22</sup>, zgodnie z którą usługi te powinny zostać poddane łagodniejszej regulacji w stosunku do usług nadawczych „gdyż różnią się od przekazu telewizyjnego możliwościami wyboru i kontroli, jakie dają użytkownikowi oraz wpływem, jaki wywierają na społeczeństwo”<sup>23</sup> (*two-tier, graduated approach*). Ponadto, u podstaw takiego podejścia legło przekonanie, że objęcie nowego, rozwijającego się sektora audiowizualnych usług medialnych na żądanie takimi samymi regułami, jak te obowiązujące rozwinięty już sektor nadawczy, niesie ryzyko przeregulowania i zahamowania jego rozwoju. Również nowa usługa polegająca na rozpowszechnianiu programów telewizyjnych wyłącznie w systemach teleinformatycznych objęta została łagodniejszymi wymogami regulacyjnymi, w tym reglamentacyjnymi, w stosunku do programów rozpowszechnianych w sposób rozsiewczy naziemny, satelitarny i kablowy<sup>24</sup>. To zróżnicowane podejście do regulacji usług medialnych, zależnie od ich charakterystyki, znalazło swój wyraz m.in. w treści przepisów dotyczących kar pieniężnych, przede wszystkim w zakresie trybu nakładania kar oraz ich maksymalnej wysokości.

### III. Delikty zagrożone administracyjną karą pieniężną

W ramach prezentowanych w literaturze definicji odpowiedzialności administracyjnej, delikt administracyjny ujmowany jest jako „zdarzenie lub stan rzeczy podlegający ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalny prawnie określönemu podmiotowi w danym porządku prawnym” (Cieślak, 2009, s. 63; Paczuski, 2000, s. 136–137; zob. też Nowicki, 2007, s. 676). Takie ujęcie nawiązuje do definicji odpowiedzialności prawnej sformułowanej przez W. Langa (1968, s. 12). W innych ujęciach delikt określany jest jako „czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego” (Stankiewicz, 2017, komentarz do art. 189b) albo jako naruszenie prawa zagrożone sankcją (karą) administracyjną (por. Wincenciak, 2008, s. 93; Zawłocki, 2018, s. 16). Z kolei w świetle definicji zawartej w art. 189b k.p.a., delikt administracyjny jest naruszeniem prawa polegającym

<sup>21</sup> Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (wersja ujednolicona), (Dz.Urz.UE.L 2010 Nr 95, str. 1); dalej: dyrektywa 2010/13/UE.

<sup>22</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3812 z 17.01.2011 r., Sejm VI kadencji, s. 45.

<sup>23</sup> Motyw 58 Dyrektywy 2010/13/UE. Na szczególnie intensywne i szerokie oddziaływanie telewizji jako tzw. środka masowego przekazu, uzasadniające jej regulację i daleko idące ograniczenie wolności słowa zwrócono uwagę w uchwale TK z 2.03.1994 r., W 3/93, pkt 1A oraz w wyr. TK z 7.06.1994 r., K 17/93.

<sup>24</sup> Jako uzasadnienie wskazano tu Motyw 20 Dyrektywy 2010/13/UE wyjaśniający, że implementacji dyrektywy 2010/13/UE nie powinny towarzyszyć „nowe systemy koncesjonowania lub administracyjnego zatwierdzania” usług medialnych, zob. Uzasadnienie projektu ustawy powołane w przypisie nr 22, s. 42.

na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu<sup>25</sup> ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Wspomniany obowiązek lub zakaz może wynikać wprost z przepisu prawa lub być zindywidualizowany w „akcie stosowania prawa” (zob. Wincenciak, 2008, s. 73). Niezależnie od teoretycznego ujęcia, delikt administracyjny stanowi niezbędną, pozytywną przesłankę zastosowania każdej sankcji administracyjnej, w szczególności administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym analiza przepisów ustawy poświęconych karom pieniężnym byłaby niepełna bez choćby krótkiej oceny sposobu, w jaki ustawodawca opisał znamiona deliktów zagrożonych karami.

Podstawowym kryterium tej oceny są standardy wynikające z zakorzenionej w art. 2 Konstytucji RP zasady poprawnej legislacji, z której Trybunał Konstytucyjny wywiódł „konieczność jasnego i precyzyjnego określenia treści obowiązków administracyjnych, którym uchybienie jest podstawą wymierzenia kary pieniężnej (zasada określoności czynu objętego sankcją)”<sup>26</sup>.

W zakresie, w jakim kary pieniężne pełnią funkcję represyjną, kryterium tym są natomiast surowsze standardy wypływające z jednej z podstawowych zasad prawa represyjnego, tj. zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>27</sup>, a dokładnie z zasady szczegółowej: maksymalnej określoności czynu zabronionego w ustawie (*nullum crimen sine lege certa*)<sup>28</sup>. Zasada ta zmierza do zapewnienia adresatowi normy prawnej możliwości zrekonstruowania zasadniczych znamion czynu zabronionego na podstawie samego tylko przepisu ustawy (tzw. test przewidywalności)<sup>29</sup>, realizując tym samym tzw. funkcję gwarancyjną, której sens został wyjaśniony przez Sąd Najwyższy w sposób następujący: „Prawo karne, w tym także prawo karne skarbowe, pełni z jednej strony funkcję ochronną, z drugiej jednak strony ma zabezpieczać jednostkę przed ingerencją w jej prawa przez władzę pod pretekstem wykonywania funkcji ochronnej (funkcja gwarancyjna). Podstawowym instrumentem realizującym funkcję gwarancyjną jest zasada określoności czynu zabronionego przez ustawę”<sup>30</sup>. Przepis prawa spełnia funkcję gwarancyjną, gdy wyraźnie zakreśla granice dla represyjnej ingerencji państwa w sferę podstawowych praw i wolności (por. Zoll, 2011, s. 253).

Wymóg należytego opisanie w urt znamion deliktów uzasadniony jest ponadto tym, że administracyjne kary pieniężne, które grożą z tytułu ich popełnienia stanowią ingerencję w podstawowe prawa i wolności, a każda taka ingerencja (ograniczenie) wymaga ustawowego określenia i zarazem doprecyzowania<sup>31</sup>. Ze względu na majątkową naturę kar pieniężnych stanowią one ingerencję w sferę praw majątkowych jednostki (art. 64 Konstytucji RP)<sup>32</sup>. Kary nakładane w związku

<sup>25</sup> Krytycznie o tej definicji: Wróbel, 2018, komentarz do art. 189b. Dla porządku należy dodać, że ustawodawca w k.p.a. choć odwołał się do naruszenia prawa, to jednak nie posłużył się pojęciem „deliktu administracyjnego”.

<sup>26</sup> Wyr. TK z 20.06.2017 r., P 124/15, pkt 3.3 (Legalis 1611653); zob. też wyr. TK z 7.07.2009 r., K 13/08, pkt 2.4 (Legalis 158404). Zob. też Wajda, 2018 (komentarz do art. 169a).

<sup>27</sup> TK w jednym z wyroków stwierdził: „Art. 42 ust. 1–3 Konstytucji dotyczy więc także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną” (wyrok z 15.10.2013 r., P 26/11, pkt 9.2 (Legalis 740114)). Represyjny charakter kary pieniężnej nakładanej przez Przewodniczącego KRRiT na podstawie art. 53 ust. 1 urt w zw. z art. 18 ust. 1 urt został zaakcentowany w wyroku Sądu Apelacyjnego (dalej jako: SA) w Warszawie z 20.08.2014 r., VI ACa 1740/13 (Legalis 1186944). Należy jednak podkreślić, że w orzecznictwie TK, zwłaszcza w ostatnich latach, zarysowuje się tendencja do postrzegania funkcji represyjnej jako cechy, którą z reguły posiadają wszystkie administracyjne kary pieniężne („Kary administracyjne z reguły stanowią środek o takim (tj. represyjnym – przyp. Ł.G.) charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary.” – tak TK w wyr. z 11.10.2016 r., K 24/15, pkt 6.1 (Legalis 1508183) oraz w wyr. z 20.06.2017 r., P 124/15, pkt 4.2.3 (Legalis 1611653)).

<sup>28</sup> Por. wyr. TK z 27.02.2014 r., P 31/13, pkt 3 (Legalis 768403).

<sup>29</sup> Tak np. wyr. TK z 27.02.2014 r., P 31/13, pkt 3 (Legalis 768403). Zob. też Kustra, 2012, s. 20 i n.

<sup>30</sup> Postanowienie SN z 29.01.2009 r., I KZP 28/08 (Legalis 115207).

<sup>31</sup> Arg. ex art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; zob. np. wyr. TK z 18.02.2014 r., K 29/12, pkt 2 (Legalis 759450).

<sup>32</sup> Tak: wyr. TK: z 18.04.2000 r., K 23/99, pkt 4 (Legalis 47039); z 25.03.2010 r., P 9/08, pkt 4 (Legalis 215005); z 15.10.2013 r., P 26/11, pkt 5.4 (Legalis 740114); z 1.07.2014 r., SK 6/12, pkt 5.2 (Legalis 981748); z 17.03.2015 r., K 31/13, pkt 5.2.3 (Legalis 1200412).



z prowadzeniem działalności gospodarczej wkraczają w sferę wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). W przypadku kar nakładanych w związku z działalnością medialną w grę może wchodzić zagrożenie lub wręcz naruszenie wolności słowa<sup>33</sup>. Standardem rozstrzygającym czy ingerencja we wspomniane prawa i wolności jest dopuszczalna, czy też nadmierna jest zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), którą należy stosować z uwzględnieniem wiążących Polskę umów międzynarodowych, w szczególności Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>34</sup> i dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>35</sup>.

Dokonując oceny przepisów administracyjno-karnych urt pod kątem ich zgodności ze wspomnianymi standardami, należy zwrócić szczególną uwagę na występujące w tych przepisach zwroty niedookreślone i ocenne, a także odesłania do innych przepisów ustawy (przepisy odsyłające), które ze swej natury najpoważniej osłabiają realizację funkcji gwarancyjnej norm prawa represyjnego. Warto podkreślić, że są to źródła występujących w procesie stosowania prawa luzów decyzyjnych, będące konsekwencją wyborów dokonanych przez ustawodawcę, a więc te, których można uniknąć lub ograniczyć ich zakres w razie odmiennej redakcji tekstu prawnego<sup>36</sup>.

W zamieszczonych w urt opisach znamion deliktów administracyjnych dość licznie występują zwroty niedookreślone<sup>37</sup> i ocenne<sup>38</sup>. Spotkać je można już w samych przepisach administracyjno-karnych, jak chociażby używane wielokrotnie pojęcie „osoby kierującej działalnością” danego podmiotu<sup>39</sup>. Najwięcej jednak nieostrych znamion deliktów zawartych jest w innych przepisach ustawy, co stanowi konsekwencję posługiwania się przez ustawodawcę przepisami odsyłającymi o szerokim zakresie. Przykładowo wymienić można klauzule: „godności ludzkiej” (art. 16b ust. 3 pkt 1), „polskiej racji stanu”, „moralności”, „dobra społecznego” (art. 18 ust. 1), „chrześcijańskiego systemu wartości” (art. 18 ust. 2), „fizycznego, psychicznego lub moralnego rozwoju małoletnich” (art. 16b ust. 3 pkt 4, art. 18 ust. 4)<sup>40</sup>. W konstrukcji deliktów użyto też wiele zwrotów ocennych, takich jak „łatwy, bezpośredni i stały dostęp do informacji” (art. 14a ust. 1, art. 47c ust. 1), „łatwa rozpoznawalność” (art. 16 ust. 1), „łatwa odróżnialność” (art. 16 ust. 2), „wyraźne poinformowanie” (art. 17 ust. 1)<sup>41</sup>.

Głównymi zaletami używania przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych i ocennych są uelastycznienie stosowania prawa, pozwalające uwzględniać różnorodność i zmienność regulowanych stanów faktycznych, a także otwarcie prawa na wartości społeczne, a czasem też polityczne (Leszczyński, 2000, s. 119 i n.). Korzyści te uzasadniają częste ich używanie w treści

<sup>33</sup> Tak zwłaszcza w odniesieniu do deliktów stanowiących naruszenie art. 18 ust. 1 u.r.t. zob. np. wyr. SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12 (Legalis 680297). Już samo zagrożenie sankcją może wywoływać tzw. efekt mrożący (*chilling effect*), zniechęcający do korzystania z wolności słowa. Efekt taki mogą wywołać nawet sankcje o łagodnym charakterze, zob. Garlicki, 2010 (komentarz do art. 10).

<sup>34</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>35</sup> W wyr. SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12 (Legalis 680297), Sąd odwołał się zarówno do standardu konstytucyjnego, jak i standardu konwencyjnego w zakresie ochrony wolności słowa.

<sup>36</sup> Poza zakresem zainteresowania w niniejszym artykule pozostają źródła luzów decyzyjnych niezamierzonych przez ustawodawcę, których uniknąć nie można, wynikające ze społecznego kontekstu prawa, właściwości języka prawnego oraz właściwości procesu stosowania prawa, zob. Leszczyński, 2001, s. 41 i n.

<sup>37</sup> Tym pojęciem na potrzeby niniejszego artykułu obejmuje m.in. generalne klauzule odsyłające, zob. Leszczyński, 2000, *passim*.

<sup>38</sup> Odnośnie do definicji zwrotów ocennych zob. Leszczyński, 2015, s. 360 i n.

<sup>39</sup> Zob. Dziomdziora, 2014, komentarz do art. 54. Na problemy interpretacyjne dot. podobnego pojęcia „kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym”, występującego w ustawie z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r., poz. 1954, ze zm.) zwrócił uwagę Piątek, 2013 (komentarz do art. 209).

<sup>40</sup> Odesłania do tych pojęć zawarte zostały w art. 53 ust. 1 lub art. 53c ust. 1 urt.

<sup>41</sup> Odesłania do tych pojęć zawarte zostały w art. 53 ust. 1 lub art. 53c ust. 1 urt.

przepisów prawnych w różnych gałęziach prawa, również w prawie publicznym. Spotkać je można np. w k.p.a., a nawet w kodeksie karnym<sup>42</sup>. Ich wielokrotne występowanie w urt wyjaśnić można także specyfiką regulacji mediów, a zwłaszcza treści przekazów medialnych, które ze względu na swą różnorodną, twórczą i dynamiczną naturę wymykają się jednoznacznym opisom prawnym. Wydaje się zatem, że obecność zwrotów niedookreślonych i ocennych w treści znamion przynajmniej niektórych deliktów administracyjnych jest nieunikniona<sup>43</sup>. Nie można jednak pominąć zagrożeń, jakie przedmiotowe zwroty niosą dla bezpieczeństwa prawnego – przewidywalności decyzji organu regulacyjnego i sądów, a także dla jednolitości (równości) stosowania prawa (tak Dębski i in., 2017, s. 427), a co za tym idzie dla funkcji gwarancyjnej przepisów administracyjno-karnych. Zagrożenia te mogą zostać spotęgowane, gdy ustawodawca niewłaściwie ukształtował w przepisach prawnych źródła luzu decyzyjnego, np. posługując się zbyt dużą ich liczbą lub korzystając z nadmiernie ogólnych, nietrafnie dobranych wyrażen, nadających tym źródłom zbyt niejasne kontury. Problem ten dotyczy przepisów administracyjno-karnych urt. Już w wyroku z 1994 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 18 urt posiada „wady legislacyjne” i wyraził wątpliwość czy użyte w tym przepisie klauzule „moralności” i „dobra społecznego” spełniają konstytucyjny standard określoności norm dotyczących praw i wolności obywatelskich<sup>44</sup>. Klauzule te w późniejszych latach były wręcz sprzecznie interpretowane przez sądy<sup>45</sup>. A. Matlak, omawiając art. 18 urt stwierdził, że „w odniesieniu do omawianych przepisów zarówno liczba, jak i sformułowanie poszczególnych klauzul wykraczają poza racjonalne granice” (Matlak, 2005, s. 168). Rozbieżności w orzecznictwie zarysowały się również na tle wykładni pojęć towarzyszących generalnym klauzulom odsyłającym<sup>46</sup>. Niektóre z użytych przez ustawodawcę sformułowań doczekały się krytyki w piśmiennictwie (zob. np. Galewska, 2015, s. 41 i n.). Wątpliwości budzi także dość duże nagromadzenie w opisach deliktów zwrotów ocennych, nieraz współwystępujących ze sobą. Ustalenia te prowadzą do wniosku o potrzebie zweryfikowania zawartych w urt opisów deliktów pod kątem zasadności użycia w nich zwrotów niedookreślonych i ocennych. Można w tym zakresie sformułować trzy postulaty. Po pierwsze, w przypadku gdy nie jest możliwe określenie zachowań bezprawnych bez użycia takich zwrotów, celowe jest ustalenie czy takim zachowaniem można przeciwdziałać za pomocą innych niż sankcje administracyjne środków prawnych, np. mechanizmów samo- i współregulacyjnych (*ultima ratio* sankcji administracyjnych)<sup>47</sup>. Postulat ten wynika z zasady proporcjonalności, zakazującej ustanawiania „kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych uzasadniających ingerencję represyjną lub prawo karną”<sup>48</sup>,

<sup>42</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600, ze zm.), zob. np. wyr. TK z 12.09.2005 r., SK 13/05, pkt 2.4 (Legalis 70319): „Sam kodeks karny operuje licznymi zwrotami niedookreślonymi, które nie mają wyłącznie na celu oznaczenia kwalifikowanej postaci przestępstwa.”

<sup>43</sup> Nakaz określoności przepisów prawa nie jest bezwzględnie wiążący, lecz jest w istocie nakazem optymalizacji treści przepisów realizowanym w określonym stopniu, tak TK w wyr. z 13.10.2010 r., Kp 1/09, pkt 4.1, (Legalis 254122).

<sup>44</sup> Wyr. TK z 7.06.1994 r., K 17/93. Trybunał ograniczył się do zasygnalizowania „zastrzeżeń”, gdyż art. 18 ust. 1 urt nie był przedmiotem wniosku o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji RP.

<sup>45</sup> Zob. np. dokonane na tle tego samego stanu faktycznego rozbieżne oceny odnośnie propagowania w audycji „postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym” w wyr. SN z 12.10.2016 r., III SK 52/15 (Legalis 1704847) oraz w wyr. SA w Warszawie z 24.01.2017 r. VI ACa 1892/16 (Legalis 1636780); a także rozbieżne oceny innego stanu faktycznego pod kątem „sprzeczności z prawem” oraz „sprzeczności z moralnością” przeprowadzone w wyr. SO (dalej: SO) w Warszawie z 26.08.2009 r., XX GC 491/08, (pozyskano z: <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/> (2.03.2019)) oraz w wyr. SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12 (Legalis 680297).

<sup>46</sup> Zob. zwłaszcza wahania judykatury dotyczące pojęcia „propagować” zawartego w art. 18 ust. 1 urt, wykładanego jako obejmujące aspekt intencjonalnego działania, zamiaru (tak wyr. SA w Warszawie z 29.12.2008 r., VI ACa 797/08 (Legalis 218283)) albo przeciwnie, jako pojęcie tego aspektu pozbawione (tak wyr. SN z 2.07.2013 r., III SK 42/12 (Legalis 680297)).

<sup>47</sup> Por. Dębski i in., s. 427–428: „wobec ustawodawcy sformułować należy postulat unikania stosowania znamion nieostrych w charakterystyce czynów zabronionych [...] możliwość spełnienia tego postulatu powinna być traktowana jako istotna przesłanka decyzji o typizacji czynu w ustawie karnej”.

<sup>48</sup> Wyr. TK z 15.10.2013 r., P 26/11, pkt 5.3.1 (Legalis 740114).

a także z założenia racjonalnego tworzenia prawa wymagającego „oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza”<sup>49</sup>. Po drugie, jeśli wspomniana analiza dowodzi konieczności posłużenia się instytucją administracyjnych kar pieniężnych, to delikty zagrożone tymi karami winny być opisane przy wykorzystaniu jak najmniejszej liczby zwrotów kreujących luz decyzyjny, preferowane jest użycie zwrotów o dostatecznie ugruntowanej praktyce ich stosowania<sup>50</sup>, a w razie posłużenia się zwrotami nieostrymi, dopuszczalne są jedynie takie, których desygnaty można ustalić<sup>51</sup>. Po trzecie, użyciu zwrotów niedookreślonych i nieostrych powinny towarzyszyć odpowiednie gwarancje związane z procesem ich stosowania<sup>52</sup>, w szczególności decyzje o nałożeniu kary winny być objęte możliwością poddania ich sądowej kontroli, przy czym gwarancje te są mocniejsze, gdy kontrola dokonywana jest w postępowaniu przed sądem powszechnym niż przed sądem administracyjnym<sup>53</sup>. Gwarancje te winny również zmierzać do zapewnienia jak największej przewidywalności stosowania zwrotów niedookreślonych i nieostrych, np. poprzez zapewnienie jawności i łatwego dostępu do decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniach, w których zwroty te były stosowane (interpetowane)<sup>54</sup>.

Przechodząc do oceny sposobu użycia przez ustawodawcę przepisów odsyłających, należy zauważyć, że w przepisach Rozdziału 8 urt znamiona wszystkich deliktów administracyjnych zostały opisane przy użyciu odesłań do innych przepisów ustawy<sup>55</sup>, a także przepisów wykonawczych do ustawy, w których z kolei opisy znamion nieraz zawarte są w załącznikach<sup>56</sup>. Niektóre z odesłań mają stosunkowo szeroki zakres. Tak jest w przypadku przepisów Rozdziału 8, w których delikty zostały opisane jedynie jako „naruszenie obowiązku” i to zaledwie „wynikającego” z danych przepisów lub nawet ogólniej i zarazem niekonsekwentnie jako „naruszenie przepisu”, a w odniesieniu do pozostałych znamion deliktów odesłano do innych przepisów, nie zawsze precyzyjnie wskazanych<sup>57</sup>. Taka konstrukcja przepisów wywołuje szczególne wątpliwości w przypadku odesłań do przepisów, w których sankcjonowany obowiązek (zakaz) nie jest wyraźnie wyrażony, a treść przepisu zdaje się ustanawiać jedynie pewne gwarancje (np. samodzielności, niezależności redakcyjnej czy oparcia

<sup>49</sup> Wyr. TK z 20.11.1996 r., K 27/95 (Legalis 10330). W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z 13.02.1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych zwrócono uwagę na potrzebę zahamowania rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych z punktu widzenia ochrony jednostki.

<sup>50</sup> Pozwala to zwiększyć przewidywalność „linii oceniania” w praktyce decyzyjnej (orzeczniczej) i zgodność wybranego zwrotu ze standardami płynącymi z art. 2 Konstytucji RP, por. wyr. TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, *passim*.

<sup>51</sup> Tak wyr. TK z 12.09.2005 r., SK 13/05, pkt 2.4 (Legalis 70319).

<sup>52</sup> „Stosowanie odpowiednich norm proceduralnych powinno [...] kompensować występującą niedookreśloność pojęć lub zwrotów, aby gwarantować odpowiednią ochronę praw jednostki”, tak wyr. TK z 13.10.2010 r., Kp 1/09, pkt 4.1 (Legalis 254122).

<sup>53</sup> Zob. wyr. SA w Warszawie z 17.08.2017 r., VI ACa 1983/15 (Legalis 1692710): „W postępowaniu tym sąd (powszechny – Ł.G.) nie kontroluje legalności decyzji organu administracji publicznej, lecz rozpoznaje sprawę merytorycznie, a więc orzeka co do zasadności wymierzonej kary pieniężnej oraz jej wysokości”; tak też w wyr. SA w Warszawie z 10.06.2008 r., VI ACa 1555/07 (Legalis 738840).

<sup>54</sup> Por. art. 31 pkt 15 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2019, poz. 369) (dalej: uokik), który wśród zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wymienia: „gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, w szczególności przez zamieszczanie decyzji Prezesa Urzędu na stronie internetowej Urzędu”. Asumpt do wysunięcia przedmiotowej propozycji daje wyr. TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, pkt 5 (Legalis 72310), w którym stwierdzono, że ustalenie treści zwrotu niedookreślonego może być dokonane „w sensowny sposób” tylko na podstawie analizy uzasadnień sądu. Dostęp do decyzji i orzeczeń o zastosowanych karach pieniężnych umożliwia też realizację przez te kary funkcji prewencji ogólnej, por. np. Wajda, 2018, komentarz do art. 169a.

<sup>55</sup> W przepisie art. 53a ust. 1 zd. pierwsze urt, nie występuje wyraźne odesłanie do innego artykułu ustawy, lecz zawarte w tym zdaniu pojęcie „systemu teleinformatycznego” stanowi *implicite* odesłanie do definicji tego pojęcia sformułowanej w art. 4 pkt 29 urt, odsyłającej z kolei do „ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123)”. W art. 53a ust. 1 zd. pierwsze urt mamy więc w istocie do czynienia z odesłaniem kaskadowym.

<sup>56</sup> Zob. np. rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 23.06.2005 r. w sprawie kwalifikowania audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich oraz audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej małoletnich, stosowania wzorów symboli graficznych i formuł zapowiedzi (Dz.U. z 2014 r. poz. 311); zob. wyr. SN z 12.10.2016 r., III SK 52/15 (Legalis 1704847).

<sup>57</sup> W art. 53c ust. 1 urt zawarto odesłania blankietowe do przepisów wydanych na podstawie wskazanych przepisów urt, jednak niektóre z tych odesłań dotyczą tylko części przepisów aktów wykonawczych do ustawy („z wyłączeniem przepisów ....”, „w zakresie ...”).



nakładanych obowiązków lub zakazów na ustawowej podstawie) lub rozstrzygać o odpowiedzialności za treść przekazu medialnego. Wymienić tu należy odesłania do art. 17 ust. 3, art. 17a ust. 4<sup>58</sup>, art. 47a<sup>59</sup>, art. 47b<sup>60</sup> i art. 47d urt. Nawet uznając, że przepisy te ustanawiają zakaz wyrażenia przez dostawcę usługi medialnej zgody (np. w drodze umowy) na ograniczenie swojej samodzielności, niezależności redakcyjnej lub odpowiedzialności za treść przekazu medialnego, to udzielenie takiej zgody, stanowiąc czynność prawną sprzeczną z przepisami prawa o charakterze bezwzględnie obowiązującym, byłoby nieważne (art. 58 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>61</sup>). W istocie więc dostawca usługi medialnej nie może skutecznie wyrazić takiej zgody, a więc popełnić deliktu administracyjnego. Warto również dodać, że przepisy art. 13 i 14 ust. 1 urt adresowane do nadawców, które są w swej treści analogiczne („symetryczne”) do art. 47a i art. 47b urt, nie zostały objęte administracyjną penalizacją. Podsumowując, posłużenie się wskazanymi odesłaniami w celu opisu znamion deliktów administracyjnych zagrożonych karami pieniężnymi poważnie utrudnia, a wręcz uniemożliwia jednoznaczne zrekonstruowanie znamion tych deliktów<sup>62</sup>.

Niektóre delikty związane z działalnością określonej kategorii dostawców usług medialnych zostały z kolei opisane poprzez odesłanie do przepisów ustanawiających obowiązki nałożone na inną kategorię tych dostawców. Delikty, których może dopuścić się dostawca audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, zostały określone poprzez odesłanie wprost do zakazów adresowanych do nadawców, dotyczących działalności *explicite* nadawczej (np. „zakazów nadawania” w art. 16b ust. 1 i 2 urt<sup>63</sup>). Ustalenie znamion deliktu wymaga tu odpowiedniego stosowania przepisów, co samo w sobie w przypadku przepisów administracyjno-karnych budzi zastrzeżenia ze względu na konieczność stosowania zabiegów interpretacyjnych bliskich *analogiae legis*, przy czym ustawodawca nawet nie zaznaczył, że przepisy te należy stosować odpowiednio<sup>64</sup>.

Powyższe ustalenia prowadzą do następujących wniosków. Posługiwanie się przepisami odsyłającymi, w tym nawet tzw. blankietami zupełnymi, mieści się, co do zasady, w granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy przy określaniu znamion czynów zabronionych, także na gruncie prawa karnego<sup>65</sup>. Konstrukcje takie pozwalają uniknąć powtórzeń w tekście prawnym, przyczyniając się do jego zwięzłości i skrótowości<sup>66</sup>. Stosowanie odesłań w celu określenia znamion deliktów administracyjnych nie należy do rzadkości i zostało uregulowane w Zasadach techniki prawodawczej (§ 81a ust. 3 w związku z § 75)<sup>67</sup>. Należy jednak podkreślić, że dążenie

<sup>58</sup> Odesłania do art. 17 ust. 3 oraz art. 17a ust. 4 zawarte są w art. 53 ust. 1 urt.

<sup>59</sup> Odesłanie zawarte jest w art. 53c ust. 1 urt Piątek, 2014, komentarz do art. 53c, zauważył, że „Ustalenie przedmiotu naruszenia art. 47a zagrożonego karą pieniężną nie jest zadaniem łatwym.”

<sup>60</sup> Odesłanie zawarte jest w art. 53c ust. 1 urt Piątek, 2014, komentarz do art. 53c, trafnie skrytykował przedmiotowe odesłanie: „Nie jest jasny przedmiot naruszenia art. 47b, z powodu którego można nałożyć karę pieniężną na podmiot dostarczający audiowizualną usługę na żądanie [...] Przepis art. 47b jest adresowany zatem do organów państwowych [...] Taka technika określania przedmiotu naruszenia podlegającego karze pieniężnej zasługuje jednak na krytykę w warunkach państwa prawa.”

<sup>61</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.

<sup>62</sup> TK w wyr. z 21.02.2006 r., K 1/05, pkt 10 (Legalis 72629), stwierdził, że adresaci norm „od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”, a „Związana z jasnością precyzją przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”.

<sup>63</sup> Odesłanie zawarte jest w art. 53c ust. 1 urt.

<sup>64</sup> Por. art. 47k urt, w którym dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie objęto obowiązkiem przestrzegania wprost, a nie odpowiednio m.in. art. 16b ust. 1 i 2 urt. Przepis art. 47k urt potwierdza, że adresatem zakazów z art. 16b urt jest nadawca (w przeciwnym razie art. 47k byłby zbędny), a zatem literalnie rzecz ujmując zakazów tych nie może naruszyć inny dostawca usług medialnych.

<sup>65</sup> Tak wyr. TK z 21.07.2006 r., P 33/05, pkt 3.

<sup>66</sup> Zob. Wierczyński, 2016, komentarz do § 156.

<sup>67</sup> Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

do zwięzłości i skrótowości tekstu prawnego należy każdorazowo pogodzić ze wspomnianym wymogiem (testem) przewidywalności, zgodnie z którym adresat normy prawnej musi być w stanie zorientować się, na podstawie samej tylko ustawy, co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu<sup>68</sup>. Tak też stanowią Zasady techniki prawodawczej, dopuszczając odesłania jedynie jako wyjątek<sup>69</sup> od zasady zabraniającej ich używania i „tylko w przypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy”<sup>70</sup>. Wymagań tych w mojej ocenie nie spełniają liczne odesłania zawarte w art. 53 ust. 1 i art. 53c ust. 1 urt, których przykłady zostały przytoczone. Z lektury tych przepisów trudno odnieść wrażenie, by ustawodawca traktował odesłania jako wyjątek od zasady, nakazujący powściągliwe, a zarazem ostrożne i staranne ich stosowanie. Można raczej dojść do wniosku, że ustawodawca nadużył omawianej techniki legislacyjnej, osiągając zwięzłość regulacji kosztem jej jasności, nie unikając przy tym, jak się wydaje, pomyłek. Skutkuje to istotnym osłabieniem funkcji gwarancyjnej, jaką mają realizować przepisy administracyjno-karne.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera możliwość zastosowania w sprawie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej art. 7a k.p.a., regulującego sposób rozstrzygania „pozostających w sprawie” wątpliwości co do treści normy prawnej. Przepis ten niewątpliwie podnosi poziom ochrony podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie o nałożenie kary pieniężnej. Ma on jednak charakter jedynie uzupełniający<sup>71</sup> i nie zwalnia ustawodawcy z konieczności usunięcia nieprawidłowości w opisie znamion deliktów administracyjnych.

Analizując problematykę deliktów zagrożonych w urt karami pieniężnymi, warto jeszcze zwrócić uwagę na asymetrię w zakresie administracyjnej penalizacji niektórych zachowań dostawców usług medialnych w świetle założenia stopniowalnej regulacji. Naruszenie zakazu dotyczącego zestawiania audycji dla dzieci z przekazami handlowymi „niezdrowych” artykułów spożywczych lub napojów (art. 16b ust. 3 urt) jest zagrożone karą pieniężną tylko w stosunku do dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie, a w odniesieniu do nadawców takiego zagrożenia brak. Co prawda obie kategorie dostawców usług medialnych zostały objęte odpowiedzialnością administracyjno-karną z tytułu naruszenia „obowiązków wynikających z przepisów” (art. 53 ust. 1 urt) lub naruszenia „przepisów” (art. 53c ust. 1 urt) wydanych na podstawie art. 16b ust. 3b urt, dotyczących wspomnianych artykułów spożywczych i napojów, jednak wydanie tych przepisów jest fakultatywne i dotychczas KRRiT nie skorzystała z przyznanego upoważnienia. Obecnie zatem spenalizowane jest tylko naruszenie zakazu z art. 16b ust. 3 urt przez dostawcę audiowizualnych usług medialnych na żądanie<sup>72</sup>. Nie jest jasne czym uzasadnione jest takie nierówne traktowanie dostawców usług medialnych i niejednorodne gwarantowanie efektywności przepisów prawa Unii Europejskiej<sup>73</sup>, zwłaszcza że dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie zostali

<sup>68</sup> Zob. Kustra, 2012, s. 31; test ten stanowi „nieprzekraczalne minimum precyzji formułowania przepisów represyjnych”, tak wyr. TK z 9.06.2010 r., SK 52/08, pkt 5.2.4 (Legalis 227390).

<sup>69</sup> Taki charakter normy uprawniającej do zastosowania odesłań przemawia za zakazem jej rozszerzającej wykładni (*exceptiones non sunt extendendae*).

<sup>70</sup> § 75 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. Znamienne jest to, że Zasady techniki prawodawczej wykluczają stosowanie odesłań do przepisów wykonawczych do ustawy, a wiele takich odesłań znaleźć można w art. 53 i art. 53c urt.

<sup>71</sup> Tak Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183 z 28.12.2016 r., Sejm VIII kadencji (dalej: uzasadnienie nowelizacji k.p.a.), s. 72.

<sup>72</sup> Piątek, 2014 (komentarz do art. 53c), proponuje, by dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie podlegali karze dopiero po wejściu w życie przepisów wykonawczych (rozporządzenia KRRiT) i na warunkach w nim określonych. Zob. też Czarny-Drożdziejko, 2014, komentarz do art. 53, teza 12.

<sup>73</sup> Warto jednak podkreślić, że implementowany w art. 16b ust. 3a i ust. 3b u.r.t. przepis art. 9 ust. 2 dyrektywy 2010/13/UE, jedynie zachęca dostawców usług audiowizualnych do opracowania sposobów postępowania wobec treści przekazów szkodliwych dla dzieci w zakresie odżywiania, a więc ustawodawca unijny preferuje stosowanie w tym obszarze mechanizmów samo- i współregulacyjnych (tak Wojciechowski, 2014, komentarz do art. 16b). Jeśli

tu objęci, wbrew opisanemu założeniu stopniowalnej regulacji, przepisami bardziej surowymi niż nadawcy. Podobna sytuacja dotyczy powoływanych już przepisów art. 13 i art. 47a urt oraz art. 14 ust. 1 i art. 47b urt, które ustanawiają analogiczne („symetryczne”) normy odnoszące się do nadawcy i dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie, przy czym ustawodawca penalizacją objął jedynie naruszenie tych norm przez dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie, co także koliduje z założeniem stopniowalnej regulacji, niezależnie od opisanych wcześniej problemów w identyfikacji znamion przedmiotowych deliktów. Różnice w zakresie odpowiedzialności administracyjno-karnej poszczególnych kategorii dostawców usług medialnych, które nie znajdują dostatecznego uzasadnienia, powinny zostać przez ustawodawcę usunięte, by nie były kwestionowane z punktu widzenia zwłaszcza takich kryteriów oceny, jak zasada równości<sup>74</sup>, zasada proporcjonalności<sup>75</sup>, a także prawo własności<sup>76</sup>, w szczególności w aspekcie gwarancji jego równej dla wszystkich ochrony prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

#### IV. Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej

Choć wystąpienie deliktu administracyjnego stanowi warunek *sine qua non* zastosowania administracyjnej kary pieniężnej (zob. Wajda, 2018 (komentarz przed art. 165)), to jednak nałożenie kary, zależnie od decyzji ustawodawcy, może zostać objęte obowiązkiem ciążącym na organie administracyjnym albo przeciwnie – organ ten może dysponować możliwością wyboru czy w konkretnym przypadku nałożyć karę, czy też nie. Możliwość wyboru sposobu rozstrzygnięcia sprawy określana jest mianem uznania administracyjnego (Wojciechowski, 2015, s. 500), które jednak m.in. ze względu na związanie organu przepisami k.p.a., a zwłaszcza określonymi w jego Rozdziale 2 zasadami ogólnymi, nie oznacza dowolności wyboru<sup>77</sup>.

W odniesieniu do kar pieniężnych ustanowionych w urt zastosowano oba powyższe warianty regulacyjne w ten sposób, że w przypadku kar nakładanych na podmioty nadzorowane przez Przewodniczącego KRRiT (dostawcy usług medialnych, operatorzy rozprawdzający programy), Przewodniczący jest zobowiązany do nałożenia kary w razie zaistnienia deliktu administracyjnego<sup>78</sup>, a w przypadku kar nakładanych na osoby kierujące działalnością tych podmiotów, Przewodniczący może, lecz nie musi, nałożyć karę<sup>79</sup>. Znamienne jest, że sytuacja podmiotów nadzorowanych przez Przewodniczącego KRRiT jest pod tym względem identyczna, co oznacza, że w odniesieniu do decyzji o nałożeniu kary pieniężnej ustawodawca odstąpił od koncepcji stopniowalnej regulacji i nie pozostawił uznaniu Przewodniczącego KRRiT nakładania kar pieniężnych na dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie. Ustawowy obowiązek

---

jednak ustawodawca polski zdecydował się na bardziej restrykcyjne rozwiązanie to powinien wprowadzić je konsekwentnie, na równych dla wszystkich zasadach.

<sup>74</sup> „Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości [...] i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia”, tak wyr. TK z 15.01.2007 r., P 19/06, pkt 4 (Legalis 79514) oraz wyr. TK z 15.10.2013 r., P 26/11, pkt 5.3.2 (Legalis 740114).

<sup>75</sup> Skoro pewna grupa podmiotów jest traktowana łagodniej, to powstaje pytanie, czy surowsza regulacja, którą objęta jest inna grupa podmiotów jest faktycznie konieczna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów.

<sup>76</sup> „Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji powoduje jednoczesne naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności - art. 64 ust. 1 Konstytucji”, tak wyr. TK z 29.07.2013 r., SK 12/12, pkt 5.2 (Legalis 722204).

<sup>77</sup> Tak wyr. NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81 (Legalis 34523); wyr. TK z 18.02.2014 r., K 29/12, pkt 6, (Legalis 759450); zob. też interesującą analizę wpływu zasady ogólnej k.p.a. na działalność organu regulacyjnego: Wajda, 2011, s. 71 i n.

<sup>78</sup> Tak w odniesieniu do art. 53 ust. 1 u.r.t., SN w wyr. z 14.01.2010 r., III SK 15/09 (Legalis 336513); tak też wyr. SA w Warszawie z 12.10.2012 r. VI ACa 162/12 (Legalis 740916) oraz w doktrynie: Piątek, 2014, komentarze do art.: 53, 53a, 53b, 53c; odmiennie Czarny-Drożdziejko, 2014, komentarz do art. 53, teza 13.

<sup>79</sup> Wskazuje na to posługiwanie się przez ustawodawcę funktorem modalnym „może”: w art. 53d ust. 1 i 2 urt i art. 54 ust. 1–2a; tak też w odniesieniu do art. 53d urt. Piątek, 2014, komentarz do art. 53d, a w odniesieniu do art. 54 Dziomdziora, 2014, komentarz do art. 54.

nałożenia kary ma niewątpliwie wiele zalet: zapewnia stosunkowo mocną ochronę interesu publicznego, sprzyja realizacji postulatu nieuchronność kary<sup>80</sup>, uniemożliwia organom administracji uznaniowe kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją<sup>81</sup>, pozwala stosować prawo w sposób jednolity, przyczynia się do zapobiegania korupcji<sup>82</sup>. Związanie organów regulacyjnych obowiązkiem nałożenia kary pieniężnej spotkać można w wielu ustawach<sup>83</sup>. Regulacje te jednak nie są identyczne, a różnice dotyczą między innymi granic przedmiotowego obowiązku wyznaczonych możliwością odstąpienia od nałożenia kary. Unormowanie okoliczności wyłączających, obligatoryjnie bądź fakultatywnie, karalność deliktu administracyjnego stanowi wyraz łagodzenia przez ustawodawcę surowości zasad odpowiedzialności administracyjnej. Dostrzega się bowiem, że „automatyzm nakładania kar i brak uwzględniania okoliczności danej sprawy nie sprzyja zapewnieniu sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji. Stan taki budzi również zastrzeżenia z uwagi na zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności na zasadę proporcjonalności.”<sup>84</sup>. Taki kierunek łagodzenia rygorów odpowiedzialności znajduje oparcie w wielu judykatach Trybunału Konstytucyjnego<sup>85</sup> i sądów administracyjnych<sup>86</sup>. W urt brakuje jednak przepisu przyznającego Przewodniczącemu KRRiT kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary. Co więcej, ustawodawca zaniechał w tej ustawie gradacji naruszeń prawa i nie ograniczył odpowiedzialności do ich kwalifikowanych postaci (np. naruszeń „rażących”, ciężkich”, „uporczywych”), co skutkuje obowiązkiem nałożenia kary także w razie naruszeń o nikomej wadze. Taki kształt regulacji, pomimo omówionej w dalszej części artykułu możliwości miarkowania wysokości kary<sup>87</sup>, zdaje się wykraczać ponad to co konieczne dla ochrony interesu publicznego na rynku usług medialnych, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>88</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 lipca 2014 r. wyraził pogląd, że „Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość [...] odstąpienia od jej wymierzenia”<sup>89</sup>.

W aktualnym stanie prawnym zarysowany problem został istotnie złagodzony. Zgodnie z art. 189f k.p.a. w związku z art. 189a § 1 k.p.a., Przewodniczący KRRiT dysponuje możliwością odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, dlatego, że w urt brak jest przepisów

<sup>80</sup> „zapewnienie nieuchronności kary (np. sankcji administracyjnej) dla podmiotu naruszającego prawo należy do podstawowych zadań państwa”, tak wyr. TK z 15.10.2013 r., P 26/11, pkt 5.3 (Legalis 740114).

<sup>81</sup> Tak w odniesieniu do kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez zezwolenia, TK w wyr. z 15.01.2007 r., P 19/06, pkt 7 (Legalis 79514).

<sup>82</sup> Automatyzm i obligatoryjność środka nadzoru oraz wyeliminowanie z niego jakichkolwiek przesłanek nieostrych i ocennych ogranicza w znacznym stopniu obawę o nieprawidłowe (korupcjogenne) jego zastosowanie, tak TK w wyr. z 12.01.1999 r., P 2/98, pkt 3.5 (Legalis 43175).

<sup>83</sup> Zob. np. art. 209 ust. 1 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2018, poz. 1954, ze zm.); art. 66 ust. 2 ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 2117 ze zm.); art. 56 ust. 1 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2018, poz. 755, ze zm.), dalej: Prawo energetyczne.

<sup>84</sup> Uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 69–70. W uzasadnieniu tym stwierdzono również (s. 5), że automatyzm nakładania kar administracyjnych może powodować nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu.

<sup>85</sup> Zob. np.: wyr. TK z 1.03.1994 r., U 7/93, pkt 7 (Legalis 10199); wyr. TK z 4.07.2002 r., P 12/01, pkt 4 (Legalis 54434); wy. TK z 7.07.2009 r., K 13/08, pkt 2.6 (Legalis 158404); wyr. TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, pkt 3.5.5.3 (Legalis 173558); wyr. TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, pkt 5.2 (Legalis 981748).

<sup>86</sup> Zob. np.: wyr. NSA z 13.09.2011 r., II GSK 816/10 (Legalis 382788); wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) z siedzibą w Warszawie z 20.06.2013 r., IV SA/Wa 600/13 (Legalis 791119).

<sup>87</sup> Jak to zostanie omówione w kolejnej części artykułu, regulacja miarkowania kar pieniężnych nie jest pozbawiona wad, a negatywne skutki wad w zakresie regulacji nałożenia kary oraz jej wymiaru mogą w konkretnym przypadku ulec spotęgowaniu w wyniku ich kumulacji. Należy to też mieć na uwadze, oceniając system kar pieniężnych w u.r.t.

<sup>88</sup> Ustanawianie sankcji administracyjnych musi uwzględniać zasadę proporcjonalności oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, tak wyr. TK z 25.03.2010 r., P 9/08, pkt 5 (Legalis 215005).

<sup>89</sup> Wyr. TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, pkt 5.2 (Legalis 981748).



regulujących kwestię odstąpienia od nałożenia tej kary (por. art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a.)<sup>90</sup>. Analogicznie do kodeksowej dyrektywy wykładni *in dubio pro libertate* (art. 7a k.p.a.), także w przypadku odstąpienia od nałożenia kary, stosowanie przepisów k.p.a. pozwala na wzmocnienie ochrony podmiotu, któremu przypisuje się popełnienie deliktu administracyjnego. Nie przesądza to jednak o tym, że interwencja ustawodawcy stała się zbędna. Aktualnie obowiązuje wiele wariantów odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, co może świadczyć o dostrzeganej przez ustawodawcę potrzebie dopasowywania tych rozwiązań do specyfiki materii regulowanej w konkretnej ustawie<sup>91</sup>.

Analizując przepisy urt w zakresie nakładania kar pieniężnych, warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka niekonsekwencji ustawodawcy, których uzasadnienie nie jest jasne.

Po pierwsze, nałożenie kary pieniężnej na nadawcę i tylko na nadawcę może nastąpić także w decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 10 ust. 4 urt<sup>92</sup>, choć środek nadzoru przewidziany w tym przepisie może zostać zastosowany także wobec dostawców usług medialnych niebędących nadawcami. Trudno wyjaśnić, dlaczego tylko w stosunku do nadawców, Przewodniczący KRRiT może skumulować w jednej decyzji administracyjnej dwa środki nadzoru („nakaz” z art. 10 ust. 4 urt oraz karę pieniężną, o której mowa w art. 53 ust. 1 urt). Każdy z tych środków może zostać zastosowany także wobec dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie, a więc nie może być tu mowy o „surowszym” sankcjonowaniu nadawców zgodnie z założeniem stopniowalnej regulacji. Różnica sprowadza się jedynie do trybu zastosowaniu obu środków. Skumulowanie środków pozwala Przewodniczącemu KRRiT zareagować w sposób kompleksowy<sup>93</sup> na zaistniałe naruszenie w ramach jednego, a nie dwóch postępowań administracyjnych. Takie narzędzie pomaga efektywnie chronić interes publiczny i wydaje się w pełni uzasadnione także w odniesieniu do innych niż nadawcy dostawców usług medialnych<sup>94</sup>. Niesie też pewną zaletę dla strony, gdyż zasadność zastosowania obu środków może zostać oceniona w ramach jednej kontroli dokonywanej przez sąd.

Po drugie, możliwość wielokrotnego nakładania kar pieniężnych na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej, została zastrzeżona tylko na wypadek uchylania się od wykonania jednego z sankcjonowanych w ustawie obowiązków (zob. art. 53d ust. 2 urt), podczas gdy wykonanie pozostałych obowiązków zostało zabezpieczone jedynie jednorazową karą (por. art. 54 ust. 1–2a urt). Charakter tych obowiązków nie uzasadnia takiego zróżnicowania. Co więcej, możliwość powtarzania kar, a więc bardziej dolegliwą odpowiedzialność, wprowadzono wobec osoby kierującej działalnością dostawcy audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, czyli usługi, która zgodnie ze wspomnianą koncepcją stopniowalnej regulacji, powinna być łagodniej, a nie surowiej

<sup>90</sup> Por. wyr. WSA w Krakowie z 25.09.2018 r., II SA/Kr 791/18 (LEX nr 2562296) oraz Uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 72: „Jeżeli któryś z wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a.”.

<sup>91</sup> Różnice dot. m.in. charakteru odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (obligatoryjne albo fakultatywne) oraz przesłanek tej decyzji, por. np.: art. 56 ust. 6a – Prawa energetycznego; art. 92b i art. 92c ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 58 ze zm.); art. 66 ust. 2a ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017, poz. 2117 r., ze zm.); art. 209b ust. 2 i 3 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2018 r., poz. 1183, ze zm.), art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 3, art. 22a ust. 2, art. 24 ust. 2 i 3 w zw. z art. 26 ust. 3 ustawy z 9.03.2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. z 2018 r., poz. 2332, ze zm.).

<sup>92</sup> Zob. SN w wyr. z 14.01.2010 r., III SK 15/09 (Legalis 336513).

<sup>93</sup> Ze swej natury, nakaz zaniechania naruszeń ma charakter środka prospektywnego (*ex ante*), prewencyjnego, dotyczącego przyszłych zachowań podmiotu nadzorowanego, natomiast kara pieniężna ma charakter środka retrospektywnego (*ex post*), dotyczącego deliktów już popełnionych. Wykonanie nakazu zabezpieczone jest karą pieniężną nakładaną (fakultatywnie) na osobę kierującą dostawcą usługi medialnej na podstawie art. 54 ust. 1 urt.

<sup>94</sup> Warto podkreślić, że w stosunku do dostawcy audiowizualnej usługi medialnej na żądanie kara pieniężna może zostać nałożona dopiero w razie nie zastosowania się do wezwania do zaniechania naruszeń (art. 53c ust. 1 urt). Jeśli więc podmiot ignoruje takie wezwanie, Przewodniczący KRRiT powinien mieć możliwość w ramach jednej decyzji, nałożyć nie tylko karę, lecz także nakaz zaniechania naruszeń, którego wykonanie jest zabezpieczone odrębną karą pieniężną nakładaną (fakultatywnie) na osobę kierującą dostawcą takiej usługi (art. 54 ust. 1 urt).

regulowana. W tym przypadku również trudno doszukać się *ratio* takiej regulacji. Analogiczna asymetria występuje w odniesieniu do możliwości powtarzania kar nakładanych na podmioty nadzorowane przez Przewodniczącego KRRiT. Jedynie dostawcy usług medialnych na żądanie mogą być wielokrotnie karani w przypadku nieusunięcia naruszeń (art. 53c ust. 3 urt), podczas gdy niektóre z naruszeń, za które odpowiadają inne podmioty, również „nadają się”, ze względu na swoją naturę, do usunięcia<sup>95</sup>. W tych pozostałych przypadkach Przewodniczący KRRiT nie posiada jednak kompetencji do wielokrotnego, przymuszającego nakładania kar.

Po trzecie, w urt niejednolicie uregulowano terminy przedawnienia nałożenia kary pieniężnej. Najkrótszy ustawowy okres przedawnienia, wynoszący jeden rok dotyczy kar pieniężnych nakładanych na nadawcę z tytułu deliktów, o których mowa w art. 53 ust. 1 urt oraz w art. 53a ust. 1 urt, a także na osobę kierującą działalnością dostawcy audiowizualnej usługi medialnej na żądanie za nie złożenie sprawozdania w terminie ustawowym (art. 53d ust. 3 urt). Okres przedawnienia wynoszący dwa lata dotyczy nakładania kar pieniężnych na dostawcę audiowizualnej usługi medialnej na żądanie (art. 53c ust. 4 urt)<sup>96</sup> oraz na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej w razie niewykonania decyzji wydanej<sup>97</sup> na podstawie art. 10 ust. 4 urt (art. 54 ust. 3 urt). W przypadku pozostałych kar pieniężnych, tj. kary nakładanej na operatora rozprowadzającego program (art. 53b urt) oraz kar nakładanych na osoby kierujące działalnością nadzorowanych podmiotów, o których mowa w art. 54 ust. 2<sup>98</sup> i ust. 2a urt, w ustawie brak jest przepisu określającego okres przedawnienia. Kryteria takiego zróżnicowania terminów przedawnienia są niezrozumiałe. Nie dotyczą one przynależności do określonej kategorii podmiotowej (np. osób kierujących działalnością dostawcy usług medialnych) czy też świadczenia pewnej kategorii usług medialnych. Kryteriów tych należałoby więc poszukiwać w odniesieniu do „wagi” (szkodliwości społecznej) lub specyfiki (natury) poszczególnych deliktów, jednak biorąc pod uwagę konstrukcję przepisów i brak stosownych uzasadnień na etapie prac legislacyjnych, nie wydaje się by takie kryteria można było zidentyfikować. Ewidentną lukę stanowi brak określenia terminu przedawnienia części kar pieniężnych<sup>99</sup>. Aktualnie w tym zakresie znajduje zastosowanie przepis art. 189g § 1 k.p.a.<sup>100</sup>, przewidujący pię-

<sup>95</sup> Dotyczy to np. naruszenia przez nadawcę obowiązków, o których mowa w art. 43 ust. 2, art. 43a ust. 1 urt (zob. art. 53 ust. 1 urt), a także w art. 53a ust. 1 urt oraz naruszenia przez operatora rozprowadzającego program obowiązków, o których mowa w art. 43 ust. 1 i art. 43a ust. 3 u.r.t. (zob. art. 53b urt).

<sup>96</sup> Okres zagrożenia nałożeniem kary pieniężnej jest zatem dłuższy w przypadku dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie w stosunku do nadawców, co sprawia, że dostawcy ci są objęci surowszą regulacją w porównaniu z nadawcami, wbrew założeniu stopniowalnej regulacji. Można mieć wątpliwości czy uzasadnieniem może być tu odmienny charakter programu w stosunku do audiowizualnych usług medialnych na żądanie. Zob. też Czarny-Drożdżejko, 2014, komentarz do art. 53c, teza 4 (dot. dostawców usług na żądanie): „Co ciekawe, w przypadku naruszenia podobnych przepisów przez nadawcę okres przedawnienia wynosi rok. Nie wiadomo, czym kierował się ustawodawca, tak radykalnie wydłużając okres przedawnienia. Wydaje się, że nie istnieją żadne merytoryczne argumenty przemawiające za takim zróżnicowaniem sytuacji prawnej nadawcy i dostawcy audiowizualnych usług na żądanie”.

<sup>97</sup> W art. 54 ust. 1 urt użyto wyrażenia „decyzji wydanych”, którego wykładnia literalna ograniczałaby możliwość nałożenia kary pieniężnej jedynie do sytuacji nie wykonania co najmniej dwóch decyzji wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 urt. W art. 54 ust. 3 urt w odesłaniu do ust. 1 wyrazu „decyzja” użyto w liczbie pojedynczej. Liczba mnoga występująca w ust. 1 art. 54 jest prawdopodobnie błędem ustawodawcy, dotyczącym opisu jednego ze znamion deliktu, mającym jednak odmienną naturę niż problemy opisu deliktów omówione we wcześniejszej części niniejszego artykułu. Tym nie mniej przepis ten winien ulec zmianie, by nie wzbudzał wątpliwości.

<sup>98</sup> Czarny-Drożdżejko, 2014, komentarz do art. 54, teza 7: „Nie wiadomo, dlaczego nie został określony termin przedawnienia w sytuacji, gdy osoba kierująca działalnością dostawcy usługi medialnej, nie udzieliła lub udzieliła nierzetelnych informacji na żądanie Przewodniczącego Krajowej Rady, przewidziane przepisem art. 10 ust. 2 u.r.t. [...] Należy stwierdzić, że nie można w tym przypadku stosować analogii i przyjąć terminu 2-letniego, licząc od daty wezwania przez Przewodniczącego Krajowej Rady przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji.”

<sup>99</sup> Por.: „sankcje administracyjne przybierają w wielu przypadkach bardziej rygorystyczną postać niż sankcje karne, np. gdy nie przewidziano przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej”, uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 69. Należy jednak zaznaczyć, że sądy administracyjne przed wejściem w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. przyjmowały, że do administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r., poz. 800, ze zm.), m.in. w zakresie terminów przedawnienia zobowiązań podatkowych, zob. np. wyrok NSA z 24.11.2016 r., II GSK 1058/15 (Legalis 1555438).

<sup>100</sup> *Arg. a contrario*: „Jeżeli przepisy odrębne (szczegółowe) przewidują inne terminy, przepisy k.p.a. nie będą miały zastosowania”, uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 76.

cioletni okres przedawnienia. Niewątpliwie kodeksowe określenie okresu przedawnienia nakładania kar pieniężnych zwiększa pewność prawną i bezpieczeństwo prawne podmiotów, na które takie kary mogą zostać nałożone. Jednak zastosowanie wspomnianego przepisu k.p.a. bynajmniej nie usuwa systemowej niespójności, gdyż wprowadza kolejny, obok rocznego i dwuletniego, termin przedawnienia, którego długość rzecz jasna nie jest podyktowana specyfiką czy też „wagą” deliktów, do których się odnosi. Jest to przy tym termin ponad dwukrotnie dłuższy od najdłuższego terminu przedawnienia przewidzianego w urt. Można więc podejrzewać, że wprowadza zbyt dolegliwy okres zagrożenia karą.

Podobnie jak w przypadku wspomnianej w poprzedniej części niniejszego artykułu asymetrii w zakresie administracyjnej penalizacji niektórych zachowań dostawców usług medialnych, także niedające się dostatecznie uzasadnić różnice w ramach regulacji możliwości powtarzania kar pieniężnych oraz okresów przedawnienia powinny zostać przez ustawodawcę usunięte, by nie można było ich podważać zwłaszcza z punktu widzenia takich kryteriów oceny, jak zasada równości<sup>101</sup>, zasada proporcjonalności<sup>102</sup>, a także prawo własności<sup>103</sup>, m.in. w aspekcie równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

Możliwość uzupełniającego stosowania, w odniesieniu do kwestii przedawnienia, przepisów k.p.a. nie osłabia podniesionych zastrzeżeń, gdyż skutki zastosowania tych przepisów mogą okazać się nadmiernie dolegliwe dla podmiotów ponoszących odpowiedzialność, a w takim przypadku na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania w urt okresu (okresów) przedawnienia, by nie był on „nieadekwatny lub nieracjonalny albo niewspółmiernie dolegliwy”<sup>104</sup>.

## V. Wymiar administracyjnej kary pieniężnej

Wymiar administracyjnej kary pieniężnej to określenie w drodze decyzji wysokości sankcji o charakterze pieniężnym (ustalenie wysokości kary pieniężnej)<sup>105</sup>. W odniesieniu do każdej z kar pieniężnych uregulowanych w urt, ustawodawca nie narzucił Przewodniczącemu KRRiT sztywnej wysokości kary (por. Melezini, 2017, s. 184), czyli nie określił jej wymiaru poprzez odwołanie się do jednej kwoty pieniężnej wyrażonej wprost albo za pośrednictwem określonego kryterium. Kary pieniężne w urt mają charakter sankcji względnie oznaczonych (zob. Wincenciak, 2008, s. 119), czyli takich, których wysokość została przez ustawodawcę jedynie ograniczona wskazaniem ich maksymalnej dopuszczalnej wysokości<sup>106</sup>, a konkretyzacja wysokości kary dokonywana jest przez Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu administracyjnym w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Przewodniczący KRRiT posiada, w granicach ustawowego limitu, kompetencję do wyboru wysokości kary, a więc wymiar kary na gruncie urt ma charakter uznania administracyjnego. Ustawowymi limitami wysokości kary są: 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do nadawania programu, 10% przychodu podmiotu ukaranego osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, dziesięciokrotność i dwudziestokrotność

<sup>101</sup> Zob. wyr. TK powołane w przypisie 84.

<sup>102</sup> Skoro pewna grupa podmiotów jest traktowana łagodniej, to powstaje pytanie, czy surowsza regulacja, którą objęta jest inna grupa podmiotów jest faktycznie konieczna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów.

<sup>103</sup> Zob. wyr. TK powołany w przypisie 86.

<sup>104</sup> Nawiązując do cytatu z wyr. TK z 15.01.2007 r., P 19/06, pkt 4 (Legalis 79514), wskazującego, że ustawodawca „Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych”.

<sup>105</sup> Tak Wróbel, 2018, komentarz do art. 189a, teza 5; uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 71.

<sup>106</sup> Teza ta znajduje oparcie w literalnym brzmieniu przepisów urt i nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie.

przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, sześciomiesięczne wynagrodzenie osoby kierującej działalnością danego podmiotu, podlegającej karze, a także limity w wysokości 500 000 zł 1000 zł. W urt uznanie administracyjne w zakresie wymiaru kar pieniężnych zostało ograniczone nie tylko wspomnianymi limitami, lecz także obowiązkiem uwzględnienia przez Przewodniczącego KRRiT, podczas dokonywania wyboru wysokości kary, okoliczności dotyczących samego deliktu lub podmiotu ponoszącego odpowiedzialność. Okoliczności te w k.p.a. zostały określone mianem „przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej”<sup>107</sup>, a w doktrynie często są nazywane dyrektywami wymiaru kary<sup>108</sup>. Antycypując dalsze wywody, należy zasygnalizować, że ustawowe ograniczenia uznania administracyjnego w zakresie wymiaru kary nie dotyczą każdej z kar uregulowanych w urt. Analizowana konstrukcja wymiaru kar pieniężnych nasuwa dwie uwagi o charakterze ogólnym. Po pierwsze, w urt zastosowano dość dużo kryteriów maksymalnej wysokości kary i wydaje się, że zasadność posłużenia się ich tak rozbudowanym katalogiem winna ulec weryfikacji. Po drugie, technika legislacyjna polegająca na skatalogowaniu wielu deliktów bardzo różniących się w swej naturze i szkodliwości społecznej oraz powiązaniu ich z karą o tej samej maksymalnej wysokości, wymaga od Przewodniczącego KRRiT ustalenia w pierwszej kolejności wagi naruszonego dobra, a dopiero w oparciu o to ustalenie dokonania wymiaru kary. Przyznany Przewodniczącemu KRRiT zakres uznania jest zatem bardzo szeroki i w sumie wykracza poza ściśle rozumiany wymiar kary, który ogranicza się do okoliczności konkretnego naruszenia.

Wśród kryteriów maksymalnej wysokości kary pieniężnej wiele istotnych zastrzeżeń budzi kryterium „przychodu osiągniętego w poprzednim roku podatkowym”. Uwagi można tu podzielić na dotyczące określoności kary, jej proporcjonalności, a nawet możliwości jej wymierzenia (ustalenia wysokości). Jednym ze źródeł niejasności dotyczących omawianego kryterium jest brak ustawowej definicji przychodu, nawet obejmującej jedynie odesłanie do właściwych przepisów rachunkowych lub podatkowych, albo wskazującej dokument, w którym przychód miałby zostać wiarygodnie określony<sup>109</sup>. Niedopuszczalne jest, by w celu ustalenia maksymalnej wysokości kary, organ administracyjny, w trakcie postępowania o nałożenie tej kary powoływał biegłego. Praktyka taka, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, najdobitniej świadczyłaby o tym, że „ustawodawca nie sprecyzował kryteriów pozwalających na jasne określenie wysokości groźących kar”<sup>110</sup>. Ponadto z treści przepisów powinno jednoznacznie wynikać, względem którego roku należy ustalić „poprzedni rok podatkowy”<sup>111</sup>. Konstrukcja przychodu osiągniętego w roku podatkowym

<sup>107</sup> Art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 189d k.p.a.

<sup>108</sup> Zob. np. Wróbel, 2018, komentarz do art. 189d, teza 4; Stankiewicz, 2017, komentarz do art. 189d, teza 1.

<sup>109</sup> Por. np. kryterium „10% całkowitego rocznego przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy” występujące m.in. w art. 165 ust. 1a pkt 1 i art. 165b ust. 2 pkt 1 ustawy z 29.07. 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 512 ze zm.) oraz kryterium „10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym” występujące w art. 251 ust. 6 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2187, ze zm.).

<sup>110</sup> Wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, pkt 6.2 (Legalis 65577). Choć uwagi TK dotyczyły kar orzekanych przez sądy na podstawie ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, wydaje się, że można je w pełni odnieść do kar nakładanych przez organy administracji publicznej.

<sup>111</sup> Por. powstałe na gruncie prawa energetycznego wątpliwości, czy chodzi o rok poprzedzający popełnienie deliktu, czy też rok poprzedzający nałożenie kary, rozstrzygnięte przez SN w postanowieniu z 19.10.2012 r., III SK 15/12 (Legalis 649146). Przykładem dokładnego uregulowania omawianej kwestii jest np. art. 106 ust. 1 uokik, operujący kryterium „10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary”. Warto zaznaczyć, że w innym kryterium wysokości kary, które występuje w urt wskazuje się precyzyjnie na „kwartał poprzedzający wydanie decyzji nakładającej karę” (zob.: art. 53a ust. 2, art. 53c ust. 1, art. 54 ust. 2a u.r.t.).



poprzedzającym rok nałożenia kary powoduje, że w okresie popełnienia deliktu jego sprawca nie zna maksymalnej wysokości grożącej mu kary<sup>112</sup>. Co więcej, wobec grożącego mu postępowania, może podejmować działania zmierzające do obniżenia przychodów, a nawet do likwidacji działalności gospodarczej<sup>113</sup>. Choć problem ten jest tym mniejszy, im krótszy jest ustawowo określony okres przedawnienia nałożenia kary, jednak wystąpi on nawet, gdy okres ten wynosi jeden rok, jak ma to miejsce np. w przypadku art. 53 ust. 4 ustawy<sup>114</sup>. Taka konstrukcja ustawowego kryterium wysokości kary pieniężnej została skrytykowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2004 r.: „związanie wymiaru kary pieniężnej z przychodem (wydatkami) podmiotu zbiorowego za rok poprzedzający wydanie orzeczenia zasługuje na negatywną ocenę. Tak określona konstrukcja wymiaru kary całkowicie zrywa związek pomiędzy popełnionym czynem a wysokością kary. W okresie pomiędzy popełnieniem czynu zagrożonego pod groźbą kary a jej orzeczeniem, w sytuacji finansowej podmiotu zbiorowego mogą nastąpić zasadnicze zmiany skutkujące wysokością kary. Wymiar kary, nieskorelowany z sytuacją gospodarczą podmiotu zbiorowego w chwili popełnienia czynu, ale uzależniony od przyszłych zdarzeń gospodarczych, nie pozwala przewidzieć konsekwencji zachowania niezgodnego z prawem. [...] W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczące wymiaru kary pieniężnej pozostawiają zbyt szeroki margines niepewności po stronie podmiotu zbiorowego, a także stwarzają poważne trudności interpretacyjne i praktyczne, z którymi musiałyby się zmierzyć organy stosujące prawo”. Zarzuty te doprowadziły do uznania przepisów postępujących się badanych przez TK kryterium wysokości kary za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP<sup>115</sup>. Kryterium „przychodu osiągniętego w poprzednim roku podatkowym” budzi też zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), gdyż nie wiąże maksymalnej wysokości kary z przychodami osiągniętymi z działalności, w związku z którą doszło do popełnienia deliktu (np. rozpowszechnianiem danego programu, udostępnianiem danego katalogu audycji na żądanie), lecz z całością przychodów podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, co jest oczywiście tym bardziej rażące (nieproporcjonalne), im bardziej marginalny udział w całości tych przychodów mają przychody z działalności związanej z deliktem<sup>116</sup>. Ponadto, nieproporcjonalność kary może być powodowana przez oparcie jej maksymalnej wysokości na podstawie potencjalnie obejmującej przychody uzyskane jedynie incydentalnie (np. z powodu różnic w kursach walut czy sprzedaży środków trwałych), co prowadzić może do sztucznego zawyżenia wymiaru nakładanych kar i nadmiernego obciążenia podmiotów ukaranych<sup>117</sup>.

<sup>112</sup> Problem ten dotyczy także innych kryteriów maksymalnej wysokości kary, które nie są określone w u.r.t. kwotą pieniężną.

<sup>113</sup> Tak w wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, pkt 6.3 (Legalis 65577).

<sup>114</sup> Np. jeśli rok podatkowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym, delikt popełniono przykładowo w maju, a decyzja o nałożeniu kary wydawana jest w następnym roku kalendarzowym, np. w kwietniu. W momencie popełnienia deliktu jego sprawca nie zna wysokości swojego całorocznego przychodu osiągniętego w roku, w którym popełnił delikt, a ponadto w okresie od momentu popełnienia deliktu do końca tego roku może on wpływać na zmniejszenie wysokości tego przychodu.

<sup>115</sup> Wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, pkt 6.3 (Legalis 65577). Pogląd TK zdaje się podzielać M. Król-Bogomilska, 2014, komentarz do art. 106. W następstwie cytowanego wyroku TK, przepis art. 7 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych został znówelizowany otrzymując treść: „Wobec podmiotu zbiorowego sąd orzeka karę pieniężną w wysokości od 1000 do 5 000 000 złotych, nie wyższą jednak niż 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego.”. Należy jednak zauważyć, że nie tylko polski ustawodawca określając maksymalną wysokość kary sięga po kryterium określonej wartości ekonomicznej osiągniętej w danym okresie poprzedzającym rok nałożenia kary, zob. np. art. 83 ust. 4–6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119, str. 1).

<sup>116</sup> Tak zwłaszcza w odniesieniu do „nadawców rozpowszechniających kilka programów, podmiotów prowadzących działalność w zakresie różnych usług audiowizualnych, a tym bardziej podmiotów prowadzących również inne rodzaje działalności”, Piątek, 2014 (komentarz do art. 53). Zob. też Sachajko i Modzelewska-Wąchal, 2014 (komentarz do art. 111).

<sup>117</sup> Tym m.in. uzasadniono zastąpienie pojęcia „przychód” pojęciem „obrót” w przepisach administracyjno-karnych uokik, zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1703 z 30.08.2013 r., Sejm VII kadencji, s. 55.

Kolejny problem wiążący się z omawianym kryterium wysokości kary pieniężnej dotyczy takiego sposobu jego uregulowania, by kara pieniężna w ogóle mogła zostać nałożona w przypadku, gdy „w poprzednim roku podatkowym” nie doszło do osiągnięcia jakiegokolwiek przychodu. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być okoliczność nakładania kary w pierwszym roku działalności podmiotu, który powstał z połączenia innych podmiotów albo został utworzony w inny sposób<sup>118</sup>. W przepisach urt został jedynie uregulowany sposób wymiaru kary nakładanej w pierwszym roku działalności, bez względu na sposób powstania podmiotu i to tylko w odniesieniu do kar, o których mowa w art. 53a i art. 53b urt<sup>119</sup>, natomiast brak jest analogicznej regulacji w odniesieniu do kar nakładanych na głównych uczestników rynku usług medialnych, tj. na nadawców (por. art. 53 urt). Oznacza to w mojej ocenie, że ustawodawca nie określił maksymalnej wysokości kary nakładanej na podstawie art. 53 urt, na nadawcę, który nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, jeśli kara ta jest nakładana w pierwszym roku jego działalności lub z innej przyczyny nadawca nie osiągnął przychodu „w poprzednim roku podatkowym”. Taka regulacja nie spełnia wymogu określoności wysokości kary i nie chroni nadawcy przed nałożeniem kary nadmiernie wygórowanej czy wręcz, ze względu na zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), uniemożliwia nałożenie kary<sup>120</sup>.

Problem z nałożeniem kary pieniężnej może też powstać, gdy kryterium jej maksymalnej wysokości ustalono poprzez odesłanie do wysokości miesięcznego wynagrodzenia osoby ponoszącej odpowiedzialność (osoby kierującej działalnością dostawcy usługi medialnej – art. 54 ust. 1 i 2 urt), nie przewidując kryterium alternatywnego. Prawnie dopuszczalne jest bowiem, by osoba kierująca działalnością dostawcy usługi medialnej nie pobierała wynagrodzenia. Przypadek taki uniemożliwiłby ustalenie maksymalnej wysokości kary, jaką na tę osobę może nałożyć Przewodniczący KRRiT<sup>121</sup>, co również w świetle powołanej zasady legalizmu stanowiłoby przeszkodę w nałożeniu kary.

Przechodząc do kwestii dyrektyw wymiaru kary, w urt spotkać można kary, w stosunku do których nie ustalono jakiegokolwiek dyrektywy jej wymiaru (art. 53a ust. 1 urt oraz w odniesieniu do osób kierujących działalnością podmiotu: art. 53d ust. 1 i art. 54 ust. 1, 2 i 2a urt) oraz kary, które winny być nakładane z uwzględnieniem określonych w ustawie dyrektyw ich wymiaru, przy czym katalogi tych dyrektyw są różne i obejmują:

- 1) zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu podlegającego ukaraniu oraz jego możliwości finansowe (art. 53 ust. 1, art. 53b ust. 1 urt), albo
- 2) zakres i stopień szkodliwości naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu podlegającego ukaraniu (art. 53c ust. 2 urt).

Trudno znaleźć uzasadnienie dla takich różnic w uregulowaniu dyrektyw wymiaru kary. Podkreślić należy, że wymiar kary nakładanej na dostawcę audiowizualnej usługi medialnej na żądanie wymaga uwzględnienia mniejszej liczby dyrektyw niż wymiar kary nakładanej na nadawcę. Ustawodawca nie wymaga uwzględnienia możliwości finansowych dostawcy takich usług.

<sup>118</sup> Por. art. 106 ust. 4–6 uokik; w doktrynie zauważono, że podmiot ukarany może próbować uniknąć sankcji poprzez zmianę własnej formy prawnej, by móc „od nowa” rozpocząć działalność, tak w: Banasiński i Piontek 2009 (komentarz do art. 106).

<sup>119</sup> Nie brak tu jednak rozbieżności: raz jest mowa o pierwszym „roku” (art. 53a ust. 2 u.r.t.), a raz o „roku kalendarzowym” (art. 53b ust. 2 urt).

<sup>120</sup> TK w jednym ze swoich orzeczeń zaznaczył, że z wiążącej KRRiT zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) wynika konieczność wyznaczenia przez prawo nie tylko podstawy jej działań, ale również zakreślenia ich granic – wyr. TK z 18.02.2014 r., K 29/12, pkt 4 (Legalis 759450).

<sup>121</sup> Problem ten dostrzegł Sobczak, 2001, s. 524: „W sytuacji gdyby osoba kierująca działalnością nadawcy nie pobierała wynagrodzenia, nałożenie na nią kary pieniężnej okazać się może technicznie niemożliwe. Dlatego też postulować należy nowelizację przepisu art. 54 ust. 1 u.o r.t.”.

Skutkuje to pozostawieniem Przewodniczącemu KRRiT większego, niż w przypadku kar nakładanych na nadawców, marginesu uznania. Osłabia to gwarancję stosowania wobec dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie łagodniejszych środków prawnych niż w stosunku do nadawców. Rezygnacja z przesłanki „możliwości finansowych” jest tym bardziej niezrozumiała, że przesłanka ta wymaga respektowania naczelnej zasady wymiaru kar pieniężnych, tj. zasady proporcjonalności, mającej zapewnić, by wysokość nakładanej kary nie była z jednej strony zbyt niska, sprawiając, że funkcje pełnione przez karę staną się iluzoryczne<sup>122</sup>, a z drugiej – nie była za wysoka, w skrajnym przypadku zagrażając płynności finansowej podmiotu ukaranego<sup>123</sup>.

W odniesieniu do kar pieniężnych, dla których w urt ustalono dyrektywy (przesłanki) wymiaru kary nie znajdzie zastosowania, zgodnie z art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a., katalog dyrektyw określony w art. 189d k.p.a. Dotyczy to kar pieniężnych, o których mowa w art. 53 ust. 1, art. 53b ust. 1, art. 53c ust. 2 urt. Z kolei art. 189d k.p.a. znajdzie w całości zastosowanie do wymiaru kar pieniężnych, dla których w urt brak jest dyrektyw ich wymiaru, tj. kary, o której mowa w art. 53a ust. 1 urt oraz kar nakładanych na osobę kierującą działalnością podmiotu, o których mowa w art. 53d ust. 1, art. 54 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a urt. Zastosowanie art. 189d k.p.a. niewątpliwie wzmacnia ochronę interesu strony przed arbitralnością organu administracyjnego, jednak nie usuwa rozbieżności w trybie wymiaru kar ustalonym w ustawie. Podobnie jak w przypadku nakładania kar pieniężnych, w odniesieniu do wymiaru tych kar, możliwość posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku takiego ukształtowania w urt systemu kar pieniężnych, by zapewniał on efektywność nadzoru Przewodniczącego KRRiT nad rynkiem usług medialnych, przy poszanowaniu norm konstytucyjnych i prawa UE. Choć problem nadmiernej ingerencji państwa w podstawowe prawa i wolności wystąpić może w odniesieniu do samego nałożenia kary, to jednak wydaje się, że to nadmierna wysokość kary może uczynić tę ingerencję szczególnie szkodliwą (dolegliwą). Tym większego znaczenia nabiera takie ukształtowanie przepisów w zakresie wymiaru kary, by gwarantowały one poszanowanie podstawowych praw i wolności.

Kilku uwag wymagają jeszcze proceduralne aspekty ustalania przez Przewodniczącego KRRiT wysokości kar pieniężnych. Uwzględnienie w konkretnym postępowaniu o nałożenie kary pieniężnej kryterium maksymalnej jej wysokości oraz zastosowanie dyrektyw wymiaru tej kary wymaga zgromadzenia przez Przewodniczącego KRRiT odpowiedniego materiału dowodowego dotyczącego np. wysokości przychodów osiągniętych przez podmiot ponoszący odpowiedzialność w poprzednim roku podatkowym, możliwości finansowych tego podmiotu czy wysokości miesięcznego wynagrodzenia osoby kierującej działalnością danego podmiotu. W tym celu ustawodawca powinien wyposażyć Przewodniczącego KRRiT w uprawnienia pozwalające zażądać od podmiotu, który ma zostać ukarany, przedstawienia odpowiednich dokumentów i informacji, niezbędnych do ustalenia wysokości kary pieniężnej. Przykładem takiej regulacji jest art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej<sup>124</sup>, ustanawiający obowiązek

<sup>122</sup> Por. „Kara pieniężna za stosowanie praktyk monopolistycznych z uwagi na represyjno-wychowawczy charakter winna pozostawać we właściwej proporcji do potencjału ekonomicznego sprawcy.”, tak SN w wyr. z 27.06.2000 r., I CKN 793/98 (Lex nr 50870); zob. też wyr. SA w Warszawie z 27.03.2018 r., VII AGa 761/18 (Legalis 1808337): „Kara ta ma stanowić realną, odczuwalną dolegliwość dla ukaranego podmiotu, ale stanowić także wyraźne ostrzeżenie na przyszłość”. Warto jednak odnotować, że wśród dyrektyw wymiaru kary wymienionych w art. 189d k.p.a. nie ma dyrektywy odwołującej się do możliwości finansowych podmiotu ukaranego nie będącego osobą fizyczną (por. art. 189d pkt 7 k.p.a.).

<sup>123</sup> Tak wyr. SN z 19.09.2009 r., III SK 5/09 (Legalis 212542); wyr. SA w Warszawie z 27.03.2018 r., VII AGa 761/18 (Legalis 1808337), zob. też wyr. Sądu SO – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 25.09.2017 r., XVII AmT 1/17 (Legalis 1751854).

<sup>124</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 649.

dostarczenia wskazanemu w ustawie organowi (jest nim m.in. Przewodniczący KRRiT) na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania, danych niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w tej ustawie. Przepis ten ponadto reguluje sposób ustalenia wysokości kary pieniężnej w przypadku „niedostarczenia danych lub dostarczenia danych uniemożliwiających ustalenie podstawy wymiaru kary”. W urt brakuje analogicznego rozwiązania. Luka ta osłabia efektywność systemu kar pieniężnych, zwłaszcza efektywność ustanowionego w kilku przepisach urt obowiązku nałożenia kary. Negatywnie należy również ocenić brak, spotykanej w wielu ustawach, regulacji dotyczącej postępowania z przekazywanymi przez nadzorowane podmioty, materiałami w zakresie, w jakim zawierają one tajemnicę przedsiębiorstwa.

W kontekście postępowania dowodowego należy zwrócić uwagę, że w związku z tym, że sprawa administracyjna o nałożenie kary pieniężnej jest sprawą o nałożenie na stronę obowiązku, w postępowaniach zmierzających do nałożenia kary pieniężnej znajdzie zastosowanie art. 81a k.p.a., dotyczący rozstrzygnięcia na korzyść strony niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

## VI. Wykonanie administracyjnej kary pieniężnej

Zgodnie z art. 53 ust. 3 urt, kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami, zmniejszonej o podatki. Przepis ten ma zastosowanie jedynie do kary pieniężnej nałożonej na nadawcę z tytułu deliktu wymienionego w art. 53 ust. 1 urt oraz w art. 53a ust. 1 urt<sup>125</sup>. Ustawodawca nie zdecydował się określić źródła sfinansowania zapłaty innej kary pieniężnej nakładanej przez Przewodniczącego KRRiT, pomimo późniejszych wielokrotnych nowelizacji przepisów administracyjno-karnych. Zakładając racjonalny, a nie omyłkowy charakter tej decyzji, świadczy ona o uznaniu *ratio* normy wyrażonej w art. 53 ust. 3 urt za wątpliwe albo wręcz błędne. Potwierdzeniem tej tezy jest derogacja przepisów o identycznym lub niemal identycznym brzmieniu z innych ustaw. W doktrynie zauważono, że uregulowanie źródła finansowania zapłaty kary pieniężnej „ma zapewnić, aby kary te były rzeczywiście dolegliwe dla ukaranych. To zaś wymaga pozbawienia tych podmiotów możliwości wkalkulowywania uiszczonych kar w koszty ich działalności, co odnosi się głównie do przedsiębiorców, którzy wliczając karę w ceny oferowanych przez siebie produktów mogliby przerzucać jej ciężar finansowy na kontrahentów lub konsumentów” (Molski, 2009 (komentarz do art. 112)). Zauważono jednak, że cel ten nie był efektywnie realizowany, gdy kary pieniężne miały być płatne z dochodu po opodatkowaniu lub innej formy nadwyżki dochodów nad wydatkami zmniejszonej o podatki: „Regulacja ta w praktyce nie była jednakże gwarancją nieprzerzucania na odbiorców ukaranego przedsiębiorcy skutków płaconych przez niego kar pieniężnych, brak jest bowiem – poza nielicznymi wyjątkami dotyczącymi podmiotów kontrolowanych przez regulatorów – obowiązku przedsiębiorców opierania cen na kosztach, bądź limitowania zysku kalkulacyjnego. Równocześnie, jak wskazywano w doktrynie, w przypadku osiągnięcia przez ukaranego w roku, w którym przypadał obowiązek zapłaty kary, niższego zysku niż nałożona kara lub wręcz braku zysku, przedsiębiorca miał obowiązek uiścić jedynie odpowiednią część kary, zapłata pozostałej części winna była być odroczone, zaś pozostała część kary pieniężnej powinna była zostać uiszczona w kolejnym roku, o ile przedsiębiorca

<sup>125</sup> Nie jest jasne, na czym miałyby polegać odpowiednie, a nie wprost, stosowanie przepisu art. 53 ust. 3 urt, zgodnie z dyspozycją art. 53a ust. 1 zd. drugie urt.



osiągał zysk” (Modzelewska-Wąchal, 2014, komentarz do art. 112). W związku z dostrzeżonymi wadami, z uokik usunięty został przepis bardzo podobny w swym brzmieniu do art. 53 ust. 3 urt<sup>126</sup>. Derogacją objęto również analogiczną regulację zawartą w art. 56 ust. 4 prawa energetycznego. Usunięciu fragmentu tego przepisu towarzyszyło następujące uzasadnienie: „skreślenie przepisu stanowiącego, że karę płaci się z dochodu po opodatkowaniu ma na celu umożliwienie egzekwowania kary pieniężnej również w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo odnotowuje stratę bilansową, co nie zawsze wiąże się z trudną sytuacją przedsiębiorstwa”<sup>127</sup>. Warto również dodać, że już wiele lat temu sformułowano bezpośrednio pod adresem art. 53 ust. 3 urt zarzut osłabienia restrykcyjności całego unormowania art. 53 urt: „Słabej restrykcyjności omawianych przepisów dowodzi okoliczność, że nałożona kara jest płatna wyłącznie pod warunkiem uzyskania przez nadawcę dochodu (po jego opodatkowaniu), ewentualnie z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami, zmniejszonej o podatki” (Woryna, 2001, s. 828). Art. 53 ust. 3 urt był ponadto błędnie interpretowany w orzecznictwie jako ustalający podstawę wymiaru kary pieniężnej<sup>128</sup>. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku o potrzebie usunięcia ust. 3 z art. 53 urt, co oczywiście nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu w inny sposób źródła sfinansowania zapłaty kar pieniężnych przewidzianych w tej ustawie.

Do wykonania (zapłaty) kar pieniężnych nałożonych przez Przewodniczącego KRRiT znajdują zastosowanie, na mocy art. 189a § 1 i § 2 k.p.a., przepisy k.p.a. dotyczące odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej (art. 189i k.p.a.), terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej (art. 189j k.p.a.), oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.).

## VII. Wnioski

Od momentu uchwalenia urt przed polskim ustawodawcą pojawiło się wiele doniosłych wyzwań regulacyjnych w dziedzinie radiofonii i telewizji. Głównym ich źródłem był rozwój rynku usług medialnych stymulowany m.in. przez postęp technologiczny, a także dostosowywanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej zarówno na etapie przed, jak i poakcesyjnym. Jednym z wyzwań stała się racjonalna ewolucja przepisów administracyjno-karnych, kształtująca adekwatny system kar pieniężnych zapewniający efektywność ustanawianych praw i obowiązków, nakazów i zakazów. Decyzja o rozwoju prawa wyłącznie na drodze nowelizacji ustawy i tym samym rezygnacja z uchwalenia na odpowiednim etapie nowej ustawy medialnej utrudniła to zadanie, choć go nie uniemożliwiła. Przeprowadzona analiza dowodzi, że ustawodawca nie sprostął wspomnianemu wyzwaniu w stopniu zadowalającym. Zidentyfikowane w przepisach administracyjno-karnych urt wady oraz luki prawne, budzące zastrzeżenia z punktu widzenia takich konstytucyjnych zasad, wolności i praw, jak zasada poprawnej legislacji, zasada proporcjonalności, zasada równości, wolność słowa, wolność gospodarcza czy prawo własności świadczą o niedostatecznych gwarancjach ochrony interesu indywidualnego podmiotów poddanych nadzorowi represyjnemu Przewodniczącego KRRiT. Uzupełniające stosowanie przepisów Działu IVA k.p.a. łagodzi niektóre z tych niekorzystnych skutków, jednak oczywiście nie usuwa ich przyczyn. Nieraz wręcz dezintegruje system kar

<sup>126</sup> Chodzi o uchylony art. 112 ust. 1 uokik, który różnił się od art. 53 ust. 3 u.r.t. tym, że zawierał pojęcie „nadwyżki dochodów nad wydatkami”, a nie „nadwyżki przychodów nad wydatkami”.

<sup>127</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, druk sejmowy nr 3135 z 22.07.2004 r., Sejm IV kadencji, s. 117.

<sup>128</sup> Zob. np. wyrok SO w Warszawie z 8.09.2011 r., XX GC 94/11 (pozyskano z: <http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/> (2.03.2019 r.)).

pieniężnych w urt i wywołuje wątpliwości w odniesieniu do adekwatności rozwiązań kodeksowych w stosunku do specyfiki regulacji rynku usług medialnych. Przeprowadzana analiza wykazała również niedostatki w zapewnieniu efektywnej ochrony interesu publicznego, które w niektórych przypadkach skutkować mogą nawet problemami z nałożeniem lub wymierzeniem kary pieniężnej. Podkreślić należy, że ustawodawca niekonsekwentnie zrealizował założenie stopniowalnej regulacji, obejmując niejednokrotnie dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie przepisami bardziej dolegliwymi niż te dotyczące nadawców. Usunięcia powyższych niedoskonałości należy upatrywać w poprawnie przeprowadzonej, kompleksowej interwencji ustawodawcy. Poczynione w trakcie analizy obserwacje porównujące treść przepisów administracyjno-karnych urt z odpowiadającymi im przepisami administracyjno-karnymi innych ustaw, pozwalają dostrzec brak spójnej, ogólnosystemowej polityki regulowania odpowiedzialności administracyjnej.

## Bibliografia

- Banasiński, C. i Piontek, E. (red.). (2009). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis (Lex).
- Cieślak, Z. (2009). W: Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Czarny-Drożdżejko, E. (2014). *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis (Lex).
- Dębski, R., Giezek, J., Jędrzejewski, Z., Kaczmarek, T., Konarska-Wrzošek, V., Lachowski J., Pohl, Ł., Szwarz, A. J. i Zawłocki, R. (2017). Przepis i jego struktura. W: R. Dębski (red.), *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności. System Prawa Karnego* (t. 3, s. 39–741). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dziomdziora, W. (2014). W: S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski. *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Elżanowski, E. (2018). W: M. Wierzbowski, R. Hauser (red.). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Galewska, E. (2015). Obowiązek poszanowania przekonań religijnych w ustawie o radiofonii i telewizji. *Prawo Mediów Elektronicznych*, 2, s. 41–46.
- Garlicki, L. (2010). W: L. Garlicki (red.), P. Hofmański, A. Wróbel. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do art. 1–18*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Horubski, K., Kieres, L., Kocowski, T., Szydło, M., Żurawik, A. (2018). Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego* (t. 8A, s. 59–457), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Król-Bogomińska, M. (2014). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Kustra, A. (2012). Blankietowość norm prawnokarnych jako problem konstytucyjny. *Forum Prawnicze*, 1, s. 20–32.
- Lang, W. (1968). Struktura odpowiedzialności prawnej (Studium analityczne z dziedziny teorii prawa). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki humanistyczno-społeczne. Prawo*, 8.

- Leszczyński, L. (2015). Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa. W: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Wykłady w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego* (t. 4, s. 327–376), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leszczyński, L. (2000). *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Leszczyński, L. (2001). *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*. Kraków: Zakamycze.
- Matlak, A. (2005). *Radiofonia i telewizja*. W: J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Melezini, M. (2017). Ustawowy a sądowy wymiar kary. W: T. Kaczmarek (red.), *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego* (t. 5, s. 133–190). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Modzelewska-Wąchal, E. (2014). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Molski, R. (2009). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Nowicki, H. (2017). Sankcje administracyjne. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego* (t. 7, s. 651–683) Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Paczuski, R. (2000). *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Piątek, S. (2013). *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Piątek, S. (2014). W: S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Sachajko M., Modzelewska-Wąchal M. (2014). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Sawczyn, W. (2017). Administracyjne kary pieniężne. In: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego* (t. 9, s. 408–421). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sobczak, J. (2001). *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*. Kraków: Zakamycze 2001.
- Stahl, M. (2018). Sankcje administracyjne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W: J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Stankiewicz, R. (2017). W: M. Wierzbowski (red.), R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Wajda, P. (2018). W: M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi*. W: M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Wajda, P. (2011). Zasada ogólna przekonywania jako czynnik ograniczający ryzyko polityczne działalności prowadzonej przez banki w Polsce. *Monitor Prawa Bankowego*, 2, 71–83.
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer (Lex).
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

- Wojciechowski, B. (2015). Model zakresu swobody interpretacyjnej prawa administracyjnego. W: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego* (t. 4, s. 483–517), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wojciechowski, K. (2014). W: S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck (Legalis).
- Woryna, K. (2001). Reklama uchybiająca godności człowieka. *Monitor Prawniczy*, 16, 825–830.
- Wróbel, A. (2018). W: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany Kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer LEX/el.
- Zawłocki, R. (2018). Pojęcie i istota deliktu administracyjnego. *Monitor Prawniczy*, 1, 13–21.
- Zoll, A. (2011). Konstytucyjne aspekty prawa karnego. W: T. Bojarski (red.), *Źródła prawa karnego. System Prawa Karnego* (t. 2, s. 221–266). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.