

Received: 18.02.2020
Accepted: 17.06.2020
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 3: s. 181-192
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4242
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Jakub Żurek*
Nr ORCID: 0000-0002-6155-6753

WINA JAKO PRZESŁANKA WYMIERZANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

GUILT AS A PREMISE FOR IMPOSING ADMINISTRATIVE FINES

Streszczenie: Artykuł prezentuje kwestię charakteru odpowiedzialności administracyjnej sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi oraz znaczenie winy jako przesłanki wymierzania tego rodzaju sankcji. Autor zwraca uwagę na rozwiązania wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego przez nowelizację z 2017 roku. Artykuł wskazuje wpływ dokonanych zmian na konstrukcję administracyjnych kar pieniężnych. Pokazuje również sposób uregulowania przez ustawodawcę przesłanki winy w przepisach szczególnych.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne, odpowiedzialność administracyjna, wina, Kodeks postępowania administracyjnego

Summary: This article presents the issue of the nature of administrative responsibility sanctioned by administrative fines and the significance of guilt as a premise for imposing this type of sanction. The author draws attention to the solutions introduced to the Code of Administrative Procedure by the 2017 amendment. The article indicates the impact of the changes made on the construction of administrative fines. It also shows how the legislator regulates the premise of guilt in specific provisions.

Keywords: administrative fines, administrative responsibility, guilt, Code of Administrative Procedure

* mgr; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: jakubmichalzurek@gmail.com

WSTĘP

Od początku lat 90. zaobserwować można dynamiczny rozwój odpowiedzialności administracyjnej, zagrożonej administracyjnymi karami pieniężnymi. Do niedawna termin ten pojawiał się sporadycznie w aktach prawnych, jednakże ustawodawca posługiwał się często innymi określeniami, takimi jak kary pieniężne, opłaty sankcyjne, opłaty podwyższone, czy też opłaty dodatkowe. Zgodnie z dominującym w doktrynie prawa administracyjnego stanowiskiem pojęciem administracyjnych kar pieniężnych obejmować należy wszystkie te instrumenty. W polskim systemie prawa do niedawna nie istniała ogólna regulacja dotycząca administracyjnych kar pieniężnych, jak i definicja legalna tego pojęcia. Wobec tego podejmowano próby jego zdefiniowania w doktrynie prawa administracyjnego.

Na przykład M. Wincenciak wskazuje, iż kary pieniężne to „dolegliwości za działanie bez wymaganego prawem zezwolenia organu władzy publicznej”¹ oraz za „naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa, jak również za spowodowanie stanu bezprawia administracyjnego, posiadającego cechę ciągłości w określonym przedziale czasu”². Z kolei B. Wierzbowski zwraca uwagę, iż istota administracyjnych kar pieniężnych „wyraża się w obowiązku uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonał lub wykonał nienależycie ciężący na nim obowiązek administracyjny”³.

Sytuacja diametralnie zmieniła się w 2017 roku, kiedy to ustawodawca wprowadził nowelizację ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, dodając do niej dział IVA, zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”. Jeden z wprowadzonych przepisów, tj. art. 189b, definiuje to pojęcie. Stanowi on, iż przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁴.

Zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie przyjmowano, iż odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny i jest niezależna od winy podmiotu dopuszczającego się deliktu administracyjnego. Przedmiotem artykułu jest przedstawienie winy jako przesłanki odpowiedzialności sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na jej charakter nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku.

¹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 94.

² Ibidem, s. 94.

³ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*. tom I, Warszawa 2012, s. 961.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.

CHARAKTER ODPOWIEDZIALNOŚCI SANKCJONOWANEJ ADMINISTRACYJNYMI KARAMI PIENIĘŻNYMI

Określenie charakteru odpowiedzialności ponoszonej w razie popełnienia deliktu administracyjnego, zagrożonego administracyjną karą pieniężną, nie jest możliwe bez wskazania genezy tych kar. Ich rodowodu poszukuje się w regulacjach dwójakiego rodzaju. W pierwszej kolejności wskazuje się na silne powiązania z prawem wykroczeń. Z drugiej strony ich pierwowzoru szuka się w regulacjach odpowiedzialności finansowej podmiotów kolektywnych, ponoszonej w razie stwierdzenia naruszenia prawa w zakresie ich działalności⁵.

Wskazane reżimy odpowiedzialności są całkowicie odmienne. Regulacja prawa wykroczeń podlegała wielu przekształceniom, niemniej jednak reżim odpowiedzialności za wykroczenia zawsze był powiązany z prawem karnym i – co do zasady – uwzględniana była przesłanka winy. Zupełnie inaczej było w przypadku reżimu odpowiedzialności dotyczącej podmiotów kolektywnych, bowiem odpowiedzialność ta poza nielicznymi wyjątkami miała charakter obiektywny⁶.

Dualizm genezy administracyjnych kar pieniężnych bez wątpienia istotnie wpływa na charakter odpowiedzialności sankcjonowanej tego rodzaju karami. W doktrynie prawa administracyjnego znaleźć można wiele poglądów dotyczących tej materii. Bardzo kategoriyczny pogląd wyraża M. Rogalski, wskazując, iż typową cechą dla kary administracyjnej jest to, że „odpowiedzialność nie opiera się na zasadzie winy, ale na fakcie naruszenia obowiązku prawnego; stanowi odpowiedzialność przedmiotową, jest odpowiedzialnością *ex lege*”⁷.

E. Kruk wyróżnia w obrębie prawa administracyjnego przepisy wiążące odpowiedzialność z obiektywnym naruszeniem prawa, jak i normy wymagające uwzględnienia okoliczności subiektywnych. Obowiązek występujący w odniesieniu do drugiej grupy przepisów może wynikać bezpośrednio z regulacji prawnej, która wprost nakazuje branie pod uwagę stopień winy w trakcie ustalania wymiaru kary, bądź pośrednio z opisu czynu zabronionego. Autor wskazuje, że regulacje te mają charakter absolutnie wyjątkowy i stwierdza, iż wina nie jest zazwyczaj przesłanką odpowiedzialności administracyjnej⁸.

Z kolei D. Danecka wskazuje, że przyjmuje się obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, ponieważ jej przedmiotem jest delikt administracyjny niezależny od przesłanki winy, jednakże jednocześnie uznaje się, iż podstawą stosowania sankcji nie może być idea odpowiedzialności czysto obiektywnej. Konieczne

⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 110-111.

⁶ Ibidem, s. 93-118.

⁷ M. Rogalski, *Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom I, Warszawa 2017, s. 1198.

⁸ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 116-118.

jest zaistnienie subiektywnego elementu zawinienia. Wskazuje także, iż w odniesieniu do części deliktów prawodawca wprost nakazuje uwzględnienie tego elementu⁹.

M. Wincenciak zwraca uwagę na zmiany, jakie dokonały się w tym zakresie. Wskazuje, że do niedawna regulacje przewidujące odpowiedzialność administracyjną opierały się na założeniu, że dla nałożenia sankcji administracyjnej niezbędne jest jedynie ustalenie, iż podmiot obiektywnie popełnił delikt administracyjny. Zupełnie nieistotne były okoliczności związane z dopuszczeniem się naruszenia jak przypisanie winy. Obecnie ustawodawca coraz częściej nakazuje w regulacjach prawnych badanie winy podmiotu. Autor zwraca uwagę, iż dotyczy to także podmiotów niebędących osobami fizycznymi¹⁰.

Problematyką charakteru odpowiedzialności sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi wielokrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Jego orzecznictwo nie jest jednak jednolite. W orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 roku Trybunał stwierdził, że „w odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi [...] wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego”¹¹. Trybunał wskazał zatem na konieczność uwzględniania przy nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych przesłanki winy, uznając, iż inne podejście narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego.

W późniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny coraz częściej opowiadał się za obiektywnym charakterem odpowiedzialności administracyjnej, wskazując jednocześnie, że nie może to być odpowiedzialność absolutna. Tak na przykład w wyroku z dnia 4 lipca 2002 roku stwierdził on, iż „obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej), przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn., że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić”. W tym samym orzeczeniu Trybunał wyraził również pogląd, że „brak winy może mieć wpływ na zakres i samą odpowiedzialność”¹².

Bardziej kategoryczne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zawarł w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 roku, stwierdzając, że „w doktrynie w sprawach deliktów administracyjnych przyjmuje się koncepcję winy obiektywnej, tj. opartej na prze-

⁹ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 60.

¹⁰ M. Wincenciak, *Przesłanki wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 601-602.

¹¹ Sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5.

¹² Sygn. akt P 12/01, OTK ZU 2002, z. 4A, poz. 50.

wadze obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej”¹³, oraz w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 roku, gdzie wskazał, iż „istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. [...] Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”¹⁴.

Podsumowaniem rozbieżności występujących w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest wyrok z dnia 1 lipca 2014 roku, w którym stwierdza on, że „w dotychczasowym orzecznictwie TK dotyczącym pieniężnych kar administracyjnych występuje [...] zróżnicowane podejście do tej sankcji [...]. Pierwsze [...] opowiada się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia prawa (przez umożliwienie wykazania, że to naruszenie jest następstwem okoliczności, za które on nie jest odpowiedzialny) oraz za indywidualizacją wymiaru kary. Drugie [...] akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej”¹⁵.

Z powyższego wynika, iż kwestia charakteru odpowiedzialności sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi nie jest postrzegana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie. Dominuje pogląd o obiektywnym charakterze, lecz jednocześnie podkreśla się, iż odpowiedzialność ta nie może przybierać postaci absolutnej. Należy pamiętać, że formułowane przez Trybunał wypowiedzi dotyczą konkretnych sytuacji faktycznych i prawnych, jednakże w doktrynie słusznie wskazuje się, iż „żadna z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego nie upoważnia do sformułowania tezy, że w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej subiektywny element winy jest zupełnie bez znaczenia”¹⁶.

ZMIANY WPROWADZONE PRZEZ NOWELIZACJĘ KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Ustawodawca 7 kwietnia 2017 roku dokonał nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzając dział IVA, zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”. Składa się on z jedenastu artykułów (189a-189k). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, iż wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych jest potrzebne z uwagi na brak ogólnych reguł dotyczących ich wymierzania, czego skutkiem jest zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, zwłaszcza w sferze

¹³ Sygn. akt SK 52/04, OTK ZU 2006, z. 1A, poz. 6.

¹⁴ Sygn. akt P 19/06, OTK ZU 2007, z. 1A, poz. 2.

¹⁵ Sygn. akt SK 6/12, OTK ZU 2014, z. 7A, poz. 68.

¹⁶ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych...*, s. 965-966.

instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, a nakładanie administracyjnych kar pieniężnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia.

Jest to pierwsza tego typu regulacja w polskim systemie prawnym i bez wątpienia ma ona przełomowy charakter. Znajduje ona zastosowanie w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu. Przepisy te nie są jednak stosowane w przypadku uregulowania określonych kwestii w przepisach odrębnych. Wobec tego omawiana regulacja nie znajduje zastosowania do wszystkich czynów zagrożonych administracyjnymi karami pieniężnymi, a tym samym nie doprowadziła do ujednolicenia reguł odnoszących się do ich wymierzania.

Wprowadzone przepisy nie odnoszą się bezpośrednio do winy jako przesłanki nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W kontekście uwzględniania przy ich wymiarze elementów subiektywnych szczególnie istotne są trzy przepisy. Pierwszym z nich jest art. 189d, określający dyrektywy wymiaru tych sankcji. Ustawodawca postanowił, iż nakładając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę wagę i okoliczności naruszenia prawa, częstotliwość jego naruszania, uprzednie ukaranie za to samo zachowanie, stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa, dobrowolne działania podjęte w celu uniknięcia skutków naruszenia, wysokość osiągniętej korzyści, a w przypadku osoby fizycznej również warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Nie ulega wątpliwości, że przesłanki te zostały ukształtowane bardzo szeroko. W doktrynie wskazuje się, że ich zastosowanie prowadzi do indywidualizacji odpowiedzialności. Ustawodawca nakazuje bowiem organowi, aby podczas ustalania stanu faktycznego brał pod uwagę okoliczności, które powodują częściowe odejście od odpowiedzialności obiektywnej. Zwraca się również uwagę, iż w podobny sposób ukształtowane są regulacje odnoszące się do stosowania sankcji karnych, gdzie także uwzględnia się wiele przesłanek, oceniając wagę dokonanego naruszenia¹⁷.

Wyrażany jest również pogląd, że ustawodawca poprzez wprowadzoną regulację nie odrzuca kwestii zawinienia jako przesłanki odpowiedzialności, jednakże kształtuje przepisy w taki sposób, aby wina była uwzględniana na zasadach przez niego akceptowalnych w obszarze prawa administracyjnego. Brak winy nie wyłącza zatem odpowiedzialności, ale ma wpływ na wymiar sankcji. Charakter odpowiedzialności pozostaje jednak bez zmian¹⁸.

Podobne uwagi formułuje się w odniesieniu do art. 189f, przewidującego możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Organ poprzestaje wówczas na udzieleniu pouczenia. Regulacja ta jest pewnego rodzaju rozwinięciem

¹⁷ R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 189d*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, teza 1.

¹⁸ A. Krawczyk, *Komentarz do art. 189d*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex, teza 2.

i uzupełnieniem regulacji zawartej w art. 189d¹⁹. Odstąpienie jest obligatoryjne, jeśli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa, jak również kiedy za to samo zachowanie strona została uprzednio ukarana w sposób określony w tym przepisie i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przewidziano również tryb fakultatywny. Ma on zastosowanie w przypadkach innych niż wcześniej określone, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Ponadto wymagane jest podjęcie przez stronę działań, które mogą przybrać formę usunięcia naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa.

Także w odniesieniu do tej regulacji formułuje się poglądy, że jest ona przejawem odejścia od odpowiedzialności obiektywnej, bowiem istota zastosowania konstrukcji polegającej na odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej sprowadza się do nienakładania sankcji mimo że nastąpiło naruszenie prawa. Jednocześnie wskazuje się, że nie jest to równoznaczne z oparciem odpowiedzialności na zasadzie winy²⁰.

Kolejnym przepisem relewantnym w kontekście wprowadzenia przez ustawodawcę do regulacji administracyjnych kar pieniężnych elementów subiektywnych jest art. 189e, który wyłącza możliwość ich nałożenia ze względu na wystąpienie stanu siły wyższej. Stanowi on, iż w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że regulacja ta wprowadza do konstrukcji nakładania administracyjnych kar pieniężnych element zawinienia, umożliwiającą uwolnienie się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż naruszenie prawa to konsekwencja okoliczności, na które podmiot dopuszczający się naruszenia nie miał wpływu.

Komentatorzy wskazują, iż zamierzenie to nie zostało całkowicie zrealizowane, bowiem wyłączenie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej dotyczy wyłącznie bardzo szczególnej sytuacji, jest to jednak krok w kierunku subiektywizacji odpowiedzialności²¹. W doktrynie można spotkać również pogląd, iż nie można się z tym zgodzić, a regulacja ta jest opowiedzeniem się przez ustawodawcę za koncepcją określaną w systemach *common law* mianem odpowiedzialności *strict liability*, czyli odpowiedzialności obiektywnej, niemającej jednak charakteru absolutnego, do której odwoływał się w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W tym ujęciu przepis ten ma zapewnić możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności bez potrzeby analizowania kwestii zawinienia²².

¹⁹ M. Jabłoński, *Komentarz do art. 189f*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019, teza 1.

²⁰ A. Wróbel, *Komentarz do art. 189f*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2018, teza 2.

²¹ M. Jabłoński, *Komentarz do art. 189e*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, teza 1.

²² A. Cebera, J.G. Firlus, *Komentarz do art. 189e*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex, teza 1.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca omawianą nowelizacją wprowadził do konstrukcji wymierzania administracyjnych kar pieniężnych elementy subiektywne. W doktrynie nie ma zgody co do tego, w jaki sposób zmienia to charakter odpowiedzialności zagrożonej tego rodzaju sankcjami. Panuje zgodne przekonanie, że ma ona nadal charakter obiektywny i nie została oparta na zasadzie winy. Spór, czy jest to krok w kierunku subiektywizacji, czy też opowiedzenie się przez ustawodawcę za koncepcją *strict liability* jest sporem czysto doktrynalnym. Nie ulega jednak wątpliwości, iż omawiana regulacja nie wprowadza do ogólnej konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych przesłanki winy jako jednego z kryteriów oceny czynu, bez którego nie można mówić o popełnieniu deliktu, jak ma to miejsce na gruncie prawa karnego, aczkolwiek nakazuje badanie winy w określonym przez ustawodawcę obszarze.

PRZESŁANKA WINY W REGULACJACH SZCZEGÓLNYCH

Niezależnie od regulacji ogólnej administracyjnych kar pieniężnych ustawodawca wprowadza element zawinienia do regulacji statuujących konkretne delikty administracyjne, odchodząc w konkretnych przypadkach od koncepcji odpowiedzialności czysto obiektywnej. Czyni to w stosunkowo niewielkiej liczbie regulacji.

Obowiązek rozważenia subiektywnych elementów zachowania jest określany w przepisach w zróżnicowany sposób. Po pierwsze, może on wynikać wprost z treści przepisu. Przykładem takiej regulacji jest art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne, który nakazuje uwzględnianie przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej stopnia zawinienia²³. Analogiczna regulacja znajduje się w art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁴ oraz art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina²⁵. W ostatnim z podanych przykładów ustawodawca nie posługuje się zwrotem „ustalając wysokość kary pieniężnej”, lecz sformułowaniem „kara pieniężna jest wymierzana” z uwzględnieniem stopnia zawinienia. Pojawiają się tu wątpliwości co do tego, czy przesłanka ta ma dotyczyć jedynie ustalania wysokości sankcji, czy też jest kryterium warunkującym odpowiedzialność.

W innych regulacjach ustawodawca wprowadza nakaz brania pod uwagę elementów subiektywnych pośrednio, poprzez użycie zwrotu „choćby nieumyślnie” lub „umyślnie albo nieumyślnie”. Przykładem takiego rozwiązania są art. 106 ust. 1 i 2 oraz art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶ oraz art. 32 i 33 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o międzynarodowym przemieszczaniu

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 755, z późn. zm.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1252, z późn. zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1534, z późn. zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 369, z późn. zm.

odpadów²⁷. Posłużenie się pojęciem nieumyślności powoduje, że delikty, w opisie których ustawodawca wskazuje w ten sposób stronę podmiotową, można popełnić umyślnie lub nieumyślnie, zaś pozostałe delikty określone w tych ustawach popełnić można tylko umyślnie.

Jeszcze inną konstrukcją ustawodawca posługuje się w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. Akt ten w art. 55 ust. 1 stanowi, że kar pieniężnych nie wymierza się, jeżeli naruszenie lub niewykonanie obowiązku nastąpiło w wyniku działania siły wyższej²⁸. Z kolei w art. 89 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody przewidziano odstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej w przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności²⁹.

Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzenie nakazu uwzględniania elementów subiektywnych poprzez znamiona deliktu administracyjnego. Zostało ono zastosowane przez ustawodawcę w nieobowiązującej już ustawie z dnia 5 lipa 2001 roku o cenach, która w art. 14 stanowiła, że zagrożone administracyjną karą pieniężną jest uporczywie niewykonywanie obowiązków określonych w ustawie³⁰. Wymierzenie sankcji musiało zatem zostać poprzedzone ustaleniem uporczywości zabronionego zachowania.

Należy zauważyć, iż ustawodawca nie jest konsekwentny w nakazywaniu uwzględniania przesłanki winy przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych i trudno określić, co decyduje o jej wprowadzeniu do określonych przepisów. W ostatnich latach prawodawca często rezygnuje z takiego rozwiązania. Dobrym zobrazowaniem tej sytuacji jest regulacja Prawa pocztowego. Nieobowiązująca już ustawa z dnia 12 czerwca 2003 roku przewidywała w art. 68 ust. 2, że ustalając wysokość kary pieniężnej, uwzględnia się stopień zawinienia³¹. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 roku, która zastąpiła akt wcześniej obowiązujący, nie posługuje się tym kryterium³². Ustawodawca zrezygnował zatem z nakazu jego uwzględniania. Zmiana ta w żaden sposób nie została umotywowana w uzasadnieniu projektu ustawy. Analogicznie jest w przypadku ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³³ oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2009 roku o rolnictwie ekologicznym³⁴.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1162, z późn. zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1430.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 55, z późn. zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 385.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 189, poz. 1159, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2188, z późn. zm.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1437, z późn. zm.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1353, z późn. zm.

PODSUMOWANIE

Jak wynika z powyższych rozważań, w doktrynie prawa oraz orzecznictwie dominuje pogląd o obiektywnym charakterze odpowiedzialności administracyjnej sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi. Bardzo często zwraca się jednak uwagę, iż odpowiedzialność ta nie może być odpowiedzialnością absolutną. Co do zasady wina nie jest jej przesłanką, jednakże nie jest to równoznaczne z niemożnością uwolnienia się od ukarania, jeżeli naruszenie prawa nastąpiło ze względu na okoliczności, za które podmiot dopuszczający się naruszenia nie ponosi odpowiedzialności.

Wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego regulacja bez wątpienia nakazuje uwzględnienie podczas wymierzania administracyjnych kar pieniężnych elementów subiektywnych. W doktrynie pojawiają się wątpliwości, czy jest to krok w kierunku subiektywizacji odpowiedzialności, czy też opowiedzenie się przez ustawodawcę za anglosaską koncepcją *strict liability*, która występowała w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie nowelizacja ta powoduje, że nakładanie administracyjnych kar pieniężnych staje się mniej rygorystyczne, co przynajmniej częściowo realizuje postulaty formułowane w doktrynie i orzecznictwie.

Regulacja ta nie może jednak zostać oceniona całkowicie pozytywnie. Poważne wątpliwości budzi wprowadzenie przepisów materialnoprawnych do ustawy proceduralnej. Ponadto przepisy te znajdują zastosowanie wyłącznie wówczas, kiedy określone kwestie nie są uregulowane inaczej w przepisach szczególnych, wobec czego nie prowadzą one do ujednolicenia reguł wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Wydaje się, iż wprowadzona regulacja jest krokiem w dobrą stronę, jednak konieczne jest całościowe uregulowanie ogólnych zasad nakładania tego rodzaju sankcji w odrębnej ustawie lub akcie zawierającym przepisy ogólne prawa administracyjnego.

Trzeba również zwrócić uwagę na wprowadzanie przez ustawodawcę przesłanki winy do regulacji szczególnych. Prawodawca nie jest w tym jednak konsekwentny, a w ostatnich latach można wręcz zaobserwować częściową rezygnację z tego rodzaju rozwiązań. Przyjmowane mechanizmy są bardzo różnorodne i często stanowią źródło poważnych wątpliwości. Wzmacnia to przekonanie, iż konieczne jest opowiedzenie się przez ustawodawcę za określonym modelem odpowiedzialności sankcjonowanej administracyjnymi karami pieniężnymi i stworzenie regulacji normującej całościowo tę problematykę.

Bibliografia

Literatura:

Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.

Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2018.

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.

Rogalski M., *Aksjologia administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom I, Warszawa 2017.

Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.

Wierzbowski B., *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, tom I, Warszawa 2012.

Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019.

Wincenciak M., *Przesłanki wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 755 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1437, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 2001 roku o cenach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 385).

Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 roku – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 189, poz. 1159, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 55, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1430).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1252, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 369, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 roku o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1162 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 roku o rolnictwie ekologicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1353, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1534, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2188, z późn. zm.).

Orzecznictwo:

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 roku, sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2002 roku, sygn. akt P 12/01, OTK ZU 2002, z. 4A, poz. 50.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 roku, sygn. akt SK 52/04, OTK ZU 2006, z. 1A, poz. 6.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 roku, sygn. akt P 19/06, OTK ZU 2007, z. 1A, poz. 2.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 roku, sygn. akt SK 6/12, OTK ZU 2014, z. 7A, poz. 68.