

Przemysław Koch
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0009-0000-7196-9749

Gwarancje prawne administracyjnej kary pieniężnej względniejszej dla sprawcy

Legal guarantees of an administrative monetary penalty more relative
to the offender

Streszczenie

W nowelizacji z 2017 r. prawodawca wprowadził do Kodeksu postępowania administracyjnego wiele rozwiązań mających wpływ na wymiar administracyjnych kar pieniężnych. Uregulowane zostały m.in.: kwestie intertemporalne, dyrektywy wymiaru kary, przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, wyłączenie karalności, a także ulgi w wykonaniu kary. Choć sama idea uregulowania powyższych kwestii jest jak najbardziej słuszna, to nie jest ona jednak wolna od wad. W niniejszej pracy autor zwraca uwagę na problemy pojawiające się w związku ze stosowaniem wprowadzonych przepisów oraz proponuje zmiany, które mogą je rozwiązać.

Słowa kluczowe

Administracyjna kara pieniężna, sankcja, organ administracyjny, funkcje kary, Kodeks postępowania administracyjnego

Abstract

In the 2017 amendments, the legislator introduced several solutions to the Code of Administrative Procedure that affect the dimension of administrative fines. Among other things, the following have been regulated: intertemporal issues, directives for the assessment of the penalty, grounds for waiving the imposition of the penalty, exclusion of punishability, as well as relief from enforcement of the penalty. Although the very idea of regulating the above issues is desirable, it is not free of flaws. In this paper, the author draws attention to the problems that arise in connection with the application of the introduced regulations and proposes changes that can solve them.

Keywords

Administrative monetary penalty, sanction, administrative authority, functions of penalty, Code of Administrative Procedure

Wstęp

Pod pojęciem „kary administracyjnej” może kryć się wiele instytucji prawa administracyjnego, których wspólnym celem jest wywołanie dolegliwości u ukaranego podmiotu, tak aby doszło do przywrócenia lub zachowania stanu zgodnego z prawem¹. Za karę administracyjną możemy uznać karę pieniężną nakładaną w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej. Nie należy jednak zapominać, że te same cele mogą być realizowane także za pomocą wszelkiego rodzaju opłat niewynikających z indywidualnego i konkretnego aktu administracyjnego, a nakładających z mocy samego prawa na jednostkę obowiązek dokonania zapłaty sumy pieniężnej w konsekwencji niezgodnego z prawem zachowania. W zakresie szeroko pojmowanej sankcji administracyjnej mieszczą się także nakładane na podmiot obowiązki, których jednak nie da się określić w pieniądzu, a które bez wątpienia stanowią dla zainteresowanego niedogodność. W przypadku na przykład nakazu rozbiórki budynku można by się zastanawiać, czy taka sankcja administracyjna *sensu largo* nie jest nawet bardziej dolegliwa niż klasycznie rozumiana kara pieniężna przewidująca obowiązek zapłaty.

W 2017 r. ustawodawca zauważył trudności związane ze zdefiniowaniem pojęcia kary administracyjnej i uchwalił nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym to dodany został art. 189b o treści: „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 ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”². Konieczność wprowadzenia powyższego przepisu projektodawca argumentował faktem, że: „W systemie prawa brak jest definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Pojęcie to w prawie administracyjnym jest powszechnie używane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe”³. Tym samym legislator określił,

¹ P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 71.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), dalej k.p.a.

³ Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

na wzór regulacji karnej, zasady ogólne dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych, zawężając jednak ich zastosowanie tylko do kar nakładanych w drodze decyzji. Nie oznacza to jednak, że zlikwidowane zostały w ten sposób nieścisłości związane z określeniem zakresu pojęciowego sankcji administracyjnych. Doszło jedynie do częściowej regulacji tej materii na gruncie ustawowym. Na potrzeby niniejszego opracowania, a także dla zachowania zgodności z treścią ustawy, w niniejszej pracy przyjmuję, że karą administracyjną jest administracyjna kara pieniężna w rozumieniu przepisów k.p.a. Celem niniejszej pracy jest opisanie regulacji dotyczącej nakładania administracyjnych kar pieniężnych, w szczególności instytucji pozwalających na uwzględnienie interesu strony oraz proponowanie zmian mogących pozytywnie wpłynąć na tę dziedzinę prawa.

1. Określenie podstawy prawnej do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu nakazuje organom władzy publicznej „działanie na podstawie i w granicach prawa”⁴. Oznacza to, że wszelkie czynności podejmowane przez organy państwowe muszą być oparte na istniejących i obowiązujących normach prawnych (zarówno materialnych, jak i procesowych), a rozstrzygnięcia wydawane przez władzę publiczną, które są pozbawione podstawy prawnej, muszą zostać uznane za wadliwe z powodu pogwałcenia zasady praworządności i jako takie za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. Z drugiej strony omawiana norma stanowi także postulat kierowany do prawodawcy, aby ten, kreując porządek prawny, tworzył przepisy, które w klarowny sposób określą legitymację organów do podejmowania określonych działań oraz zakres, w jakim będą one dopuszczalne. W postanowieniu z dnia 9 maja 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji podkreślić należy, iż treść zawartej w nim zasady legalizmu sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej obowiązku działania «na podstawie i w granicach prawa». Działania tych organów, zgodnie z art. 7 Konstytucji, są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też określone granice jej działania”⁵. Ze stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja RP.

⁵ Postanowienie TK z dnia 4 kwietnia 2006 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 88.

wynika zakaz domniemania kompetencji (w przypadku braku podstawy prawnej do podjęciach określonych działań), a także zakaz wykraczania przez organy władzy publicznej poza – określone przez normy prawne – ramy dozwolonego działania.

Zasadę legalności ustawodawca zdecydował się powtórzyć w niemalże niezmienniej formie w art. 6 k.p.a. Zabieg taki zdaje się konieczny z uwagi na charakter postępowania administracyjnego, którego nieodzownym elementem jest jego władczy charakter i brak formalnej równości podmiotów postępowania. Z tego też powodu tym większego znaczenia nabiera konieczność pełnego zastosowania zasady praworządności przez organy administracji publicznej, gdyż stanowi to punkt wyjścia dla umożliwienia realizacji pozostałych zasad demokratycznego państwa prawnego, chroniących prawa i wolności jednostek. Ustawodawca, idąc jeszcze dalej, stwierdził w art. 7 k.p.a., że „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności [...]”. Tym samym na podmioty wykonujące władzę publiczną został nałożony obowiązek samokontroli w zakresie, w jakim realizują zadania administracji publicznej i to zarówno w trybie uprzednim (badanie właściwości, dopuszczalności wszczęcia postępowania z urzędu), jak i następczym (badanie prawidłowości wydanych rozstrzygnięć, usuwanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć wadliwych).

Z szeroko pojętej zasady legalności wynika także zasada aktualności, która wiąże organy w postępowaniu administracyjnym. W myśl tej zasady „[...] organ stosujący prawo administracyjne, a w szczególności wydający akt administracyjny powinien zawsze działać na podstawie stanu prawnego i stanu faktycznego istniejącego w momencie realizowania danego działania”⁶. Jest to logiczna konsekwencja obowiązywania zasady praworządności, gdyż organ swoje działania musi opierać na normach prawnych obowiązujących w chwili rozstrzygnięcia. Tylko w ten sposób możliwe jest pełne urzeczywistnienie norm prawnych jako sposobu regulacji stosunków społecznych. Niepożądane byłoby, aby organ jako podstawę swojego rozstrzygnięcia wskazał przepis, który w trakcie postępowania uległ zmianie. Jeżeli bowiem ustawodawca zdecydował się znowelizować akt prawny stanowiący dla organu podstawę rozstrzygnięcia, to uznał on, że nowa treść tego aktu będzie lepiej regulowała materię, której akt ów dotyczy. Odejście od zasady aktualności w prawie administracyjnym, jakkolwiek zwiększające pewność obrotu prawnego, nie jest jednak możliwe, gdyż uniemożliwiłoby to realizację zadań administracji w sferze reakcji na istniejący stan faktyczny, przy zastosowaniu norm, które racjonalny prawodawca uznał za najlepiej spełniające swoją rolę.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 66.

Tym niemniej postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia na jednostkę administracyjnej kary pieniężnej, z uwagi na swoiste cechy, bliższe raczej postępowaniu karnemu, musi przewidywać pewne odstępstwa od zasady aktualności na rzecz zasady proporcjonalności i humanitaryzmu penalnego. Dlatego też ustawodawca, zauważając powyższy problem wysuwany przez doktrynę i orzecznictwo, zdecydował się znowelizować k.p.a. poprzez dodanie do niego Działu IVa zatytułowanego „Administracyjne kary pieniężne”. We wprowadzonych przepisach ustawodawca określił dyrektywy wymiaru kary, przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary, terminy przedawnienia nakładania oraz egzekucji kary, a także ulgi w wykonaniu kary. W znowelizowanym kodeksie znalazł się także przepis regulujący kwestie intertemporalne związane z orzekaniem administracyjnych kar pieniężnych. Artykuł 189c k.p.a. stanowi, że: „Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”. Wątpliwości może budzić jednak umieszczenie tych w gruncie rzeczy materialnych przepisów w ustawie procesowej. Jak zauważyła D. Danecka, ustawodawca popełnił w ten sposób błąd przesunięcia kategoryjnego⁷. Niedopuszczalne jest bowiem regulowanie przepisów materialnych w ustawie procesowej. Jednak – jak słusznie twierdzi autorka – takie umiejscowienie przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych ma zapewne charakter przejściowy i w momencie pojawienia się ustawy regulującej zagadnienia ogólne materialnego prawa administracyjnego Dział IVa k.p.a. zostanie do niej przeniesiony⁸.

Pomimo powyższych zastrzeżeń podjęcie przez ustawodawcę próby stworzenia kompleksowej regulacji należy oceniać pozytywnie. W ten sposób podmioty dopuszczające się deliktów administracyjnych mogą skorzystać przynajmniej z części gwarancji przysługujących w postępowaniu karnym, co jest szczególnie istotne, jeżeli taki stan rzeczy zaistniał wskutek zjawiska konwersji odpowiedzialności karnej w administracyjną⁹. Jednakże brak systemowego spojrzenia na prawo administracyjne, a także niewzięcie pod uwagę jego specyfiki sprawiły, że skuteczność niektórych instytucji w zakresie administracyjnych kar pieniężnych może być ograniczona.

⁷ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa, 2018, s. 140.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 141.

2. Zastosowanie ustawy względniejszej

Z problemem takim mamy do czynienia między innymi przy określaniu zakresu regulacji art. 189c k.p.a., który miał być aplikacją zasady *lex mitior retro agit* do prawa administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, wprowadzając ten przepis, przeniósł go w niemalże niezmienionej postaci z kodeksu karnego. To, co na gruncie prawa karnego nie przysparzało większych trudności interpretacyjnych, po przeniesieniu do systemu prawa administracyjnego (którego głównym celem nie jest przecież karanie), okazało się nie regulować kwestii intertemporalnych w wystarczającym stopniu. W obu przypadkach ustawodawca posłużył się pojęciem obowiązkiwania innej ustawy w momencie popełnienia deliktu lub przestępstwa niż w momencie orzekania. Rodzi się więc pytanie, czy owo określenie „ustawa” należy interpretować szeroko, jako ogólny stan prawny, czy też wąsko, jako akt prawny będący ustawą. Problem ten nie występuje w przepisach przewidujących odpowiedzialność karną *sensu stricto*, gdyż w myśl art. 42 Konstytucji RP „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. W zakresie podlegania odpowiedzialności karnej (tak jak przy innych ograniczeniach praw i wolności jednostki) ustawodawca konstytucyjny posłużył się zasadą wyłączności ustawy. Odpowiedzialność karna nie może zatem wynikać z aktów podustawowych, takich jak rozporządzenia czy akty prawa miejscowego. Jeśli natomiast chodzi o odpowiedzialność za popełnione delikty administracyjne, nie da się odnaleźć podobnej regulacji ani w Konstytucji RP, ani nawet w innych ustawach przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W takim wypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której przesłanki ponoszenia odpowiedzialności deliktowej (zarówno pozytywne, jak i negatywne), a także sam wymiar grożącej kary mogą być uregulowane w aktach niższej rangi niż ustawa.

Linia orzecznicza kształtująca się wokół problematyki administracyjnych kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji administracyjnej wskazuje na konieczność zapewnienia ukaranemu podmiotowi standardów ochrony przewidzianych przez przepisy prawa karnego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r.: „W zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę

energetycznego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym¹⁰. To sformułowanie nie rozwiązuje jednak problemu w zakresie badania dopuszczalności zastosowania nowych przepisów do deliktów popełnionych przed nowelizacją. Nie wiadomo bowiem, jak szeroko należy interpretować owe „standardy ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym”. Jeżeli przyjąłbyśmy, że uniewinnienie oskarżonego, z powodu braku przestępności czynu spowodowanej zmianą ustawy karnej (w myśl zasady stosowania ustawy względniejszej), jest jednym ze standardów ochrony oskarżonego, to wówczas dopuszczalne byłoby przyjęcie dopuszczalności zastosowania przepisu (choćby nieznajdującego się w ustawie) przy nakładaniu kary pieniężnej. Taka interpretacja zdaje się jednak zbyt daleko idąca. Jednocześnie Sąd Najwyższy jednoznacznie uznaje, że administracyjne kary pieniężne nie mają typowego charakteru sankcji karnych (z uwagi na odrębny przedmiot ochrony, a także sposób regulacji), a zapewnienie poziomu ochrony tożsamego z tym w postępowaniu karnym wynika jedynie z zauważalnych analogii w obu tych postępowaniach¹¹.

Swoje tezy sądy opierają także na postanowieniach Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC)¹². Artykuł 7 wyżej wymienionej konwencji stanowi, że „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony”. Należy w tym miejscu zauważyć, że pojęcie „czynu”, którym posłużono się w powyższym przepisie, należy interpretować w oderwaniu od jego doktrynalnego ujęcia na gruncie prawa krajowego, a szczególnie prawa karnego. Trybunał już niejednokrotnie wskazywał, iż określenia, którymi posługuje się konwencja, stanowią część odrębnego porządku prawnego, ukształtowanego przez orzecznictwo ETPC. Może zatem zaistnieć sytuacja, w której zakres pojęciowy danej instytucji prawnej nie będzie tożsamy z uregulowaniem krajowym. Jak wskazał Trybunał w wyroku *Jamil p. Francji*: „Trybunał powtórzył, że pojęcie «kary» w art. 7 ust. 1 (art. 7–1) ma autonomiczne znacze-

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288.

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej EKPC.

nie. Aby ochrona przewidziana w art. 7 ust. 1 (art. 7–1) była skuteczna, Trybunał musi zachować swobodę działania i samodzielnie ocenić, czy dany środek stanowi w istocie «karę» w rozumieniu tego przepisu. [...] Z brzmienia art. 7 ust. 1 (art. 7 ust. 1 zdanie drugie) wynika, że punktem wyjścia każdej oceny istnienia kary jest ustalenie, czy dany środek został nałożony po skazaniu za «przestępstwo karne». Innymi czynnikami, które można wziąć pod uwagę jako istotne w tym kontekście, są charakterystyka środka na mocy prawa krajowego, jego charakter i cel, procedury związane z opracowaniem i wdrożeniem środka oraz jego dotkliwość [...]»¹³.

Trybunał podkreślił, że o „karnym” charakterze sankcji nie przesądza jedynie jej umieszczenie przez ustawodawcę w akcie należącym do danej gałęzi prawa, a jej natura i cel, a także dolegliwość dla ukaranego. Postrzeganie kary jako środka reakcji na przestępstwo stanowi jedynie punkt wyjścia do interpretacji tego pojęcia. Jeżeli bowiem ustawodawca wskutek konwersji odpowiedzialności wyłącza niektóre typy czynów zabronionych spod reżimu karnego, a następnie poddaje je reżimowi administracyjnemu (często bez żadnych zmian w zakresie typizacji), to zasadne jest, aby standardy ochrony prawnej przewidziane dla oskarżonego w postępowaniu karnym rozciągnąć także na podmiot, na który ma zostać nałożona kara pieniężna w postępowaniu administracyjnym. W przeciwnym wypadku dawałoby to możliwość obchodzenia gwarancji zawartych w EKPC poprzez zmianę jedynie rodzaju odpowiedzialności, przy zachowaniu ustawowych znamion czynu lub poddaniu ich tylko nieznacznym modyfikacjom. Tak pojmowany art. 7 EKPC może obejmować swoim zakresem postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Z uwagi na fakt, że EKPC nie posługuje się pojęciem „ustawa”, a jedynie wskazuje na sam fakt nałożenia kary surowszej, niezależnie od podstawy prawnej, można by w tym wypadku zauważyć sprzeczność zachodzącą pomiędzy art. 7 EKPC a art. 189c k.p.a. Nie wydaje się jednak, aby każdy przypadek ukarania podmiotu administracyjną karą pieniężną zasługiwał na zakwalifikowanie go jako sankcji karnej i przez to podlegał reżimowi art. 7 EKPC.

¹³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1995 r., 15917/89, LEX nr 79973, tłumaczenie własne, tekst oryginalny: „The Court reiterates that the word ‘penalty’ in Article 7 para. 1 (art. 7–1) is autonomous in meaning. To render the protection afforded by Article 7 para. 1 (art. 7–1) effective, the Court must remain free to go behind appearances and assess for itself whether a particular measure amounts in substance to a ‘penalty’ within the meaning of this provision. [...] The wording of Article 7 para. 1 (art. 7–1), second sentence, indicates that the starting-point in any assessment of the existence of a penalty is whether the measure in question is imposed following conviction for a ‘criminal offence’. Other factors that may be taken into account as relevant in this connection are the characterisation of the measure under national law; its nature and purpose; the procedures involved in the making and implementation of the measure; and its severity [...]”.

Wobec powyższego prawidłowa wykładnia określenia „ustawa”, użytego w art. 189c k.p.a., jest kluczowa dla ustalenia obowiązującego stanu prawnego, na którym organ ma oprzeć swoje rozstrzygnięcie w sytuacji, w której doszło do zmiany tej pierwszej w okresie od naruszenia prawa do orzekania. *De lege lata* wydaje się, że określenie to należy interpretować wąsko, tj. jak akt prawny o randze ustawowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że z uwagi na szczególną rolę administracyjnych kar pieniężnych w systemie prawa administracyjnego, a także na zauważane odrębności tychże od klasycznie pojmowanych funkcji prawa administracyjnego, należy postulować dalsze recypowanie karnoprawnych instytucji gwarantujących poszanowanie praw jednostki. W tym postulacie mieści się także konieczność dostosowania zasady *lex mitior retro agit*, wysłowionej w art. 189c k.p.a., do specyfiki prawa administracyjnego, poprzez jednoznaczne rozszerzenie zakresu jej zastosowania także na akty niebędące ustawami, które przewidują odpowiedzialność deliktową.

Warto w tym miejscu wspomnieć o próbie rozwiązania tego problemu poprzez złożenie projektu ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” w 2010 r.¹⁴ Artykuł 32 ust. 2 wyżej wymienionego projektu ustawy stanowi, że: „Jeżeli pomiędzy naruszeniem prawa a zastosowaniem sankcji administracyjnej uległy zmianie przepisy prawa, stosuje się te przepisy, które dają podstawę do złagodzenia sankcji”. Takie określenie zastosowania reguły intertemporalnej dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych w stopniu o wiele większym odpowiadałoby swoim celom, nie powodując trudności interpretacyjnych, o których wspomniałem wyżej. Niestety jak dotąd nie udało się przyjąć ustawy ogólnej (systemowej, kodeksowej) określającej główne zasady materialnego prawa administracyjnego.

Pewne uwagi można wyrazić także odnośnie do art. 189a k.p.a., w którego § 2 ustawodawca przewidział możliwość wyłączenia zastosowania Działu IVa k.p.a. Stanowi to swego rodzaju niekonsekwencję ze strony ustawodawcy, gdyż z jednej strony dokonuje on częściowej kodyfikacji ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, z drugiej zaś określa szeroki katalog przesłanek wyłączających ich zastosowanie. Co z punktu widzenia tej pracy najistotniejsze, możliwości niezastosowania nie wyłączono w stosunku do art. 189c tego działu. Można by się wręcz zastanawiać, czy ustawodawca wprost nie dopuszcza takiej możliwości na podstawie art. 189a § 2 pkt 1 k.p.a., gdyż zasada *lex mitior*

¹⁴ Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk sejmowy nr 3942, sygn. SPC-020-1/10.

retro agit jest bez wątpienia przesłanką wymiaru kary. Choć nieprawdopodobne wydaje się, aby ustawodawca, zwiększając wymiar grożącej kary, jednocześnie przesądził o możliwości jej wstecznego zastosowania, to należy zauważyć, że regulacja taka nie byłaby sprzeczna z przepisami Działu IVa. Niewątpliwie jednoznaczne uznanie takiej sytuacji za niedopuszczalną poprzez wyłączenie możliwości niezastosowania art. 189c z powodu innego uregulowania w przepisach odrębnych zwiększyłyby skuteczność gwarancji przewidzianych przez przepisy o administracyjnych karach pieniężnych. Co prawda wprowadzenie takiego uregulowania na poziomie ustawowym nie byłoby bezwzględne dla ustawodawcy, gdyż ten mógłby zmienić je zwykłą większością parlamentarną, jednak oparcie takiej normy na powoływanych przeze mnie wyżej orzeczeniach sądów i trybunałów oraz wywiedzenie tych zasad z Konstytucji RP, a także z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych stworzyłoby swego rodzaju zwyczaj konstytucyjny, który otwierałby drogę do zastosowania wykładni systemowej w powyższych kwestiach, a w konsekwencji do odmowy zastosowania przepisów godzących w prawa i wolności jednostki oraz zasady demokratycznego państwa prawnego.

3. Okoliczności wpływające na wymiar administracyjnej kary pieniężnej

Z kwestią wymiaru kary, a także tego, czy zostanie ona nałożona na jednostkę, nierozzerwalnie związane są instytucje odstąpienia od wymierzenia kary (na etapie postępowania administracyjnego) oraz ulg w wykonaniu kary (po wydaniu decyzji o nałożeniu kary). Ustawodawca, wprowadzając powyższe rozwiązania, nałożył na organy obowiązek badania, czy okoliczności o charakterze silnie zindywidualizowanym nie przemawiają za zmniejszeniem wymiaru kary albo za całkowitym zrezygnowaniem z ukarania. Celem tych regulacji miało być odejście od całkowicie obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej i położenie większego nacisku na subiektywizację tejże. Wprowadzając te przepisy, ustawodawca ponownie próbował przenieść niektóre instytucje wprost z ustaw karnoprawnych, przez co nie spełniają one swojej roli w stopniu dostatecznym. Dzieje się tak ze względu na zauważalne różnice pomiędzy karą administracyjną a karą kryminalną. Zasadniczą cechą obu z nich jest represyjny charakter, jednak owa represja zdaje się dominować nad innymi aspektami kary administracyjnej. Sytuacja taka jest niepożądana, gdyż innym celem kary (a w kontekście prawa administracyjnego nawet

od represji ważniejszym) jest prewencja¹⁵. Jeżeli bowiem przyjmujemy, że sankcja administracyjna jest dolegliwością nakładaną na podmiot wskutek obiektywnej niezgodności jego zachowania z prawem, to w konsekwencji powinniśmy uznać, że celem tej instytucji jest, przede wszystkim, jak najszybsze przywrócenie stanu zgodnego z prawem oraz zagwarantowanie przestrzegania prawa na przyszłość, zarówno przez ukaranego, jak i przez inne jednostki¹⁶. Jak wskazał M. Lewicki: „[...] każda w zasadzie sankcja spełnia jednocześnie kilka funkcji, w szczególności funkcję prewencyjną i represyjną. W praktyce chodzi przede wszystkim o stopień dopuszczalnej i aprobowanej, z uwagi na konstytucyjne założenia systemu prawa, intensywności spełnianej przez sankcje administracyjnoprawne funkcji represyjnej. Wynika to z jednej strony – z podkreślanej i niebudzącej wątpliwości relatywnie największej dolegliwości sankcji represyjnych, z drugiej zaś – z faktu zasadniczo nietypowej dla administracji funkcji karania. Oba aspekty skłaniają do zwrócenia uwagi na potrzebę szczególnej staranności w zakresie kształtowania regulacji wyposażających administrację w kompetencje do stosowania sankcji o dominującej funkcji represyjnej”¹⁷.

Nie można zatem uznać, że zasadniczą funkcją kar administracyjnych powinna być jedynie represja, gdyż jeżeli nie prowadzi ona do zapobiegania naruszeniom, staje się w najlepszym wypadku odpłatą za delikt. Jakkolwiek wspiera to ideę pozytywizmu prawnego (każde naruszenie prowadzi do ukarania), to nie buduje zaufania do prawa i administracji jako takich. Trzeba jednak zauważyć, że poprawne zastosowanie sankcji kształtuje kulturę prawną w społeczeństwie, a zatem prowadzi do osiągnięcia celu prewencyjnego (zarówno w ujęciu ogólnym, jak i szczególnym). Aby tak jednak było, sankcja musi cechować się wysokim stopniem osobistości wo-

¹⁵ M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 59: „Zaryzykować jednak można tezę o relatywnie najistotniejszym znaczeniu motywacyjnego oddziaływania sankcji ściśle związanego z funkcją prewencyjną. Skuteczna realizacja prewencyjnej funkcji sankcji (zwłaszcza w aspekcie zapobiegania przypadkom naruszeń prawa przez ustawowe zagrożenie zastosowania sankcji) powoduje zmniejszenie zjawiska naruszania obowiązków prawnych, co przekłada się nie tylko na zmniejszenie ilości nakładanych sankcji (ma to istotne znaczenie zwłaszcza w aspekcie kosztów działania administracji ponoszonych w związku z realizowaniem kompetencji sankcyjnych i kontrolowania wykonywania sankcji nałożonych, lecz i w aspekcie ogólnospołecznym, skutkując zmniejszeniem napięć i sporów między administracją i administrowanymi), ale przede wszystkim służy ochronie interesu ogólnego (społecznego), redukując przypadki zagrożeń i naruszeń dóbr i wartości prawnych, w imię ochrony których sankcjonowane obowiązki prawne są ustanawiane, tym samym pozwalając administracji publicznej na realizację nałożonych na nią zadań”.

¹⁶ P. Janiak, *Koncepcja kar administracyjnych w ujęciu Tadeusza Bigi*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 267.

¹⁷ M. Lewicki, *op. cit.*, s. 55.

bec ukaranego, tj. być uzależniona od stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu, a także uwzględniać jego warunki osobiste. Nie da się bowiem mówić o skutecznym wypełnianiu funkcji prewencyjnej, jeżeli ukarany nie będzie miał poczucia, że jego zachowanie było nieprawidłowe, a dolegliwość, której wskutek tego zachowania doznał, sprawiedliwa i adekwatna. Ów osobisty charakter musi być brany pod uwagę zarówno podczas przypisywania odpowiedzialności za delikt, jak i na etapie wymierzania samej kary. Jest to niezwykle istotne, gdyż poczucia sprawiedliwości w jednostce nie buduje ukaranie ani za zachowanie o znikomej szkodliwości społecznej, ani za czyn, co prawda szkodliwy społecznie, jednak w stopniu absolutnie nieproporcjonalnym do nałożonej kary. Potwierdził to także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, stwierdzając, że: „[...] aby sankcje administracyjne były skuteczne, muszą być dolegliwe, ale także współmierne w stosunku do charakteru naruszenia prawa i nieuchronne”¹⁸.

4. Naruszenie prawa wskutek działania siły wyższej

Chcąc uczynić postępowanie administracyjne mające za swój przedmiot nałożenie na jednostkę administracyjnej kary pieniężnej bardziej zsubiektywizowanym, ustawodawca wprowadził do prawa administracyjnego, znaną prawu karnemu instytucję kontratypu. Konieczność takiej nowelizacji wyrażona została w uzasadnieniu do projektu ustawy, którą dodano do k.p.a. przepisy o administracyjnych karach pieniężnych¹⁹. Artykuł 189e tego ostatniego stanowi, że „W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. To lapidarne sformułowanie wyłączające karalność danego zachowania jest bez wątpienia odwołaniem do art. 26 Kodeksu karnego²⁰. Nie da się jednak nie zauważyć, że implementacja do postępowania administracyjnego kontratypu stanu wyższej konieczności nastąpiła w sposób niedbały. Po pierwsze ustawodawca nie definiuje w akcie prawnym w żaden sposób rzeczzonej siły wyższej. W wyżej wymienionym

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1531.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183: „[...] przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu. Dlatego też w projekcie wprost przewidziano, że gdy do naruszenia dojdzie wskutek siły wyższej, nie może ona zostać ukarana (art. 189e k.p.a.)”.

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej możemy przeczytać, że: „Siłę wyższą należy rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżżyć”²¹. Definicję taką trudno jednak uznać za wyczerpującą, gdyż nie wskazuje ona na źródło pochodzenia owych okoliczności (czy muszą mieć one charakter zewnętrzny, czy też mogą tkwić w samej osobie strony postępowania) ani na ich stopień natężenia w stosunku do ciążącego na jednostce obowiązku.

Wątpliwości budzić może także fakt, że wbrew oczywistej inspiracji prawem karnym pojęcie siły wyższej, użyte przez ustawodawcę, jest raczej charakterystyczne dla prawa cywilnego²². Z tej perspektywy, pomimo *stricte* penalnego charakteru regulacji, zdaje się być ona raczej przesłanką wyłączającą obowiązek świadczenia (polegającego na zgodnym z prawem zachowaniu) aniżeli wyłączeniem karalności. Nie jest zatem jasne, czy ocena tego, czy mamy do czynienia z ową siłą wyższą, miałyby odbywać się w oparciu o kryteria wypracowane przez doktrynę prawa cywilnego, czy też prawa karnego (w ujęciu stanu wyższej konieczności). Z uwagi na fakt, że obie instytucje mają różny zakres normatywny, przyjęcie pierwszego albo drugiego stanowiska może doprowadzić nas do innych skutków prawnych. Należałoby więc postulować, aby ustawodawca sprecyzował podaną normę, w szczególności poprzez konkretyzację pojęcia siły wyższej / stanu wyższej konieczności, a także jednoznacznie określił, czy wykładnia tego przepisu powinna odbywać się w oparciu o system prawa karnego czy cywilnego.

De lege ferenda pożądane byłoby także poszerzenie katalogu przesłanek wyłączających karalność na gruncie administracyjnych kar pieniężnych o m.in. kolizję obowiązków oraz błąd. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że ustalenie, iż do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, nie jest przesłanką do miarkowania kary, ani też do odstąpienia od jej nałożenia, a jedynie sprawia, że postępowanie mające za cel nałożenie kary pieniężnej staje się bezprzedmiotowe i jako takie podlega umorzeniu na podstawie art. 105 k.p.a. Pomimo to zamieszczenie w niniejszej pracy rozważań dotyczących tej instytucji można uznać za zasadne z uwagi na fakt, że wprowadza ona element subiektywny do systemu administracyjnych kar pieniężnych, nakładając na organ obowiązek uwzględniania osobistych okoliczności strony.

²¹ Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

²² A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 189(e).

5. Odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

Przechodząc do przepisów, których zastosowanie nie skutkuje umorzeniem postępowania, a wydaniem decyzji co do istoty, pochyłmy się nad zasadami odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W obecnym stanie prawnym możemy wyróżnić odstąpienie obligatoryjne oraz fakultatywne. Zaczynając od tego pierwszego, nastąpi ono, gdy „waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa”²³. W orzecznictwie panuje konsensus, że ową społeczną szkodliwość (wagę naruszenia prawa) należy oceniać przez pryzmat wykładni wypracowanej przez doktrynę prawa karnego²⁴. Jak wskazuje B. Adamiak: „Naruszenie prawa nieistotne to naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Nieistotne naruszenia prawa wypełniają warunek wskazania jako podstawową przesłankę odstąpienia od nałożenia kary: waga naruszenia prawa jest znikoma”²⁵. Aby doszło do odstąpienia od nałożenia kary, łącznie ze znikomą wagą naruszenia prawa, musi dojść także do zaprzestania naruszania prawa przez stronę. Za takim rozwiązaniem przemawiają funkcje sankcji administracyjnych, w szczególności restytucyjna i prewencyjna.

Drugim przypadkiem, w którym dojdzie do obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia kary, jest uprzednie ukaranie za delikt administracyjny albo wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocne skazanie za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jeżeli uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna²⁶. Ta podstawa obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia kary budzi już większe kontrowersje. Z jednej strony przy zaistnieniu powyższych przesłanek organ administracyjny ma obowiązek odstąpić od ukarania. Z drugiej jednak strony nie da się nie zauważyć, że ustawodawca pozostawił organom luz decyzyjny w kwestii ustalenia, czy uprzednia kara spełnia cele, dla których nałożona miałyby być kara administracyjna. W konsekwencji organy administracyjne zostały zobligowane do dokonywania oceny orzeczeń wydawanych przez sądy pod kątem celowości, choć nie wydaje się, aby te pierwsze miały do tego odpowiednie kompetencje. Ustawodawca często sam prowokuje po-

²³ K.p.a., art. 189f § 1 pkt 1.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., III SK 47/13, OSNP 2016, nr 8, poz. 112.

²⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

²⁶ K.p.a., art. 189f § 1 pkt 2.

wstawanie podobnych sytuacji poprzez przeprowadzanie zabiegu konwersji niepełnej²⁷ (ustanowienia nowego przepisu przewidującego sankcję administracyjną obok istniejącego już przestępstwa lub wykroczenia), często bez zmian w zakresie typizacji. Jeśli natomiast chodzi o sytuację, w której na stronę została już uprzednio nałożona kara administracyjna, to trudno jest wyobrazić sobie, aby następna kara oparta na tej samej podstawie prawnej spełniała inne od niej cele. W konsekwencji, jeśli wydana zostałaby kolejna decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, byłaby ona obciążona wadą prowadzącą do stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Choć sama próba uwzględnienia zasady *ne bis in idem* jest jak najbardziej zasadna, to jednak jej ograniczenie poprzez obowiązek badania celowości uprzedniego ukarania wydaje się zbędne. Wystarczające byłoby ustalenie tożsamości podmiotowej i przedmiotowej w sprawie. W przeciwnym wypadku moglibyśmy dojść do wniosku, jakoby kary administracyjne w większym stopniu spełniały cele kary niż kary kryminalne. Należy w tym miejscu zauważyć, że nie ukształtowała się jak dotąd linia orzecznicza określająca jednoznacznie, czy zasadę *ne bis in idem* możemy także zastosować do postępowań innych niż karne.

Zgodnie z art. 189f § 3 k.p.a. fakultatywne odstępianie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest możliwe, gdy strona „przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa” (w odpowiedni sposób i w określonym terminie), jeżeli pozwoli to na spełnienie celów tej kary. Stanie się tak tylko wtedy, gdy organ w drodze postanowienia wezwie stronę do wskazania wyżej wymienionych dowodów w odpowiednim terminie. Jeżeli strona wypełni ten obowiązek, organ jest zobligowany do odstąpienia od nałożenia kary. Pomimo ostatecznego zobowiązania organu do wydania decyzji określonej treści należy uznać tę podstawę odstąpienia od ukarania za fakultatywną, gdyż to organ decyduje, czy skorzysta z uprawnienia do wezwania strony do przedstawienia dowodów, a także to organ dokona ostatecznie oceny dowodów przedstawionych przez stronę. Artykuł 189f § 2 nie ustanawia katalogu zamkniętego przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, a organ może wydać decyzję tej treści także w innych, nieujętych w tym przepisie przypadkach, gdy uzna ukaranie jednostki za niecelowe²⁸.

²⁷ D. Danecka, *op. cit.*, s. 175.

²⁸ B. Adamiak, *op. cit.*

6. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej

Katalog dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych mógłby z powodzeniem być przedmiotem odrębnego opracowania. Na potrzeby niniejszej pracy zwrócę jedynie uwagę na kilka najważniejszych aspektów tej regulacji. Chcąc dokonać podziału okoliczności mających wpływ na wymiar kary, możemy wyodrębnić element przedmiotowy (art. 189d pkt 1) oraz element podmiotowy (art. 189d pkt 2–7). Waga i okoliczności naruszenia prawa są w zasadzie niezależne od uwarunkowań podmiotowych i to od nich należy rozpocząć proces ustalenia wysokości kary, jako od tych mimo wszystko dość obiektywnych kryteriów. W tym celu należy przede wszystkim ustalić rozmiar szkód wyrządzonych przez popełnienie deliktu. Do dyrektyw o charakterze podmiotowym możemy zaliczyć: uprzednie naruszenia prawa, zarówno ukarane, jak i nie, oraz ich częstotliwość, stosunek sprawcy do popełnionego deliktu (stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa, osiągnięcie korzyści majątkowej i jej wysokość oraz dobrowolna próba przeciwdziałania skutkom naruszenia), a także warunki osobiste strony. Urzeczywistnienie powyższych dyrektyw sprawi, że nakładane kary będą bardziej adekwatne do popełnionego czynu, przez co w większym stopniu zrealizują cele kary. Należy jednak zauważyć, że siłą rzeczy organ będzie uprawniony do ich zastosowania jedynie wówczas, gdy ustawodawca nie określi kary w sposób sztywny (poprzez wskazanie konkretnej kwoty). Ponadto trzeba cały czas pamiętać, że na podstawie przepisu 189a k.p.a. powyższe rozważania dotyczą tylko tych kar administracyjnych, których przesłanki wymiaru nie zostały uregulowane w przepisach odrębnych (patrz rozważania o zastosowaniu ustawy względniejszej).

7. Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

Chronologicznie ostatnią (biorąc pod uwagę ciąg czynności prowadzących do ukarania) instytucją wpływającą na wymiar kary, a także na to, czy zostanie ona wykonana, są ulgi w wykonaniu kary. Konstruując omawiany przepis, ustawodawca z jednej strony oparł się na art. 67a Ordynacji podatkowej²⁹ (podstawy oraz formy ulg), a z drugiej prawdopodobnie inspirował się regulacjami z Kodeksu karnego wykonawczego³⁰ (penalny charakter administracyjnych kar pieniężnych). W doktrynie

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 706).

i orzecznictwie najczęściej zauważa się ten pierwszy aspekt, przez co nawiązuje się często do wykładni przepisów o udzielaniu ulg dla zobowiązań podatkowych. Udzielenie ulgi następuje na wniosek strony po spełnieniu ustawowych przesłanek i ma postać decyzji administracyjnej. Postępowanie w przedmiocie udzielenia ulgi jest postępowaniem odrębnym od postępowania w przedmiocie ukarania i bada się w nim tylko zaistnienie przesłanek do jej udzielenia³¹. Nie ma zatem podstaw, aby w tym postępowaniu organ ponownie rozważał zasadność nałożenia kary administracyjnej. Warunkiem koniecznym do zastosowania ulgi jest występowanie ważnego interesu publicznego lub ważnego interesu strony. Te dwa bardzo szerokie zakresowo pojęcia doznają limitacji w praktyce prawnej. Naczelny Sąd Administracyjny ważny interes podatnika określił następująco: „Odnosząc się do pojęcia ważnego interesu podatnika, należy wskazać, że nie można go ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych lub też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie zaległości podatkowych, albowiem pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym nie tylko sytuacje nadzwyczajne, ale również normalną sytuację ekonomiczną podatnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów oraz wydatków. W związku z tym w postępowaniu podatkowym wszczętym wnioskiem podatnika o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych szczególny nacisk winien być położony właśnie na analizę sytuacji ekonomicznej podatnika”³².

Z kolei jeśli chodzi o ważny interes publiczny, to: „Odnoszenie rozumienia przesłanki interesu publicznego, określonej w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) wyłącznie do zasady, którą jest terminowe płacenie podatków, a także rodzaju podatku stanowiącego zaległość podatkową i okoliczności powstania tej zaległości jest nieuprawnionym zawężeniem tego pojęcia”³³. Co więcej: „Wymienione w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej przesłanki interesu publicznego i ważnego interesu podatnika nie są wobec siebie konkurencyjne, ani też żaden z nich nie może w państwie prawnym być uznany z definicji za ważniejszy”³⁴. Z drugiej strony, chcąc wskazać wykroczenie poza granice pojęcia ważnego interesu strony lub ważnego interesu publicznego Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Są pewne granice uznania administracyjnego, w obrębie których może poruszać się organ podatkowy, podejmując decyzję

³¹ A. Wróbel, *op. cit.*, art. 189(k).

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2023 r., III FSK 742/22, LEX nr 3600530.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143.

³⁴ *Ibidem*.

w następstwie wystąpienia przesłanki «ważnego interesu podatnika» lub «interesu publicznego», o których mowa w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.). Przekroczenie tych granic ma m.in. miejsce wówczas, gdy wybór alternatywy decyzyjnej dokonany został: – z rażącym naruszeniem zasady sprawiedliwości – wskutek uwzględnienia kryteriów oczywiście nieistotnych (bagatelnych) lub nieracjonalnych – na podstawie fałszywych przesłanek (argumentów, które są nieprawdziwe)³⁵. Jak więc widać, przesłanki zastosowania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej są określone w sposób nieostry, a ustalenie granic jest zadaniem niezwykle trudnym. Można pokusić się o stwierdzenie, że o wiele prościej jest powiedzieć, co bezsprzecznie nie spełnia powyższych przesłanek, niż co je spełnia. Z tego powodu należy każdą sprawę rozpatrywać indywidualnie.

W przypadku stwierdzenia zaistnienia podstaw do udzielenia ulgi organ może wydać decyzję, w której: 1) odroczy termin wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłoży ją na raty; 2) odroczy termin wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłoży ją na raty; 3) umorzy administracyjną karę pieniężną w całości lub części; 4) umorzy odsetki za zwłokę w całości lub części³⁶.

Środki przewidziane w punktach 1, 2 i 4, przy uwzględnieniu, celu dla którego zostały wprowadzone, mogą mieć pozytywny wpływ na skuteczność egzekucji kary. Nałożona kara powinna być w jak największym stopniu ściągalna, to jest możliwa do wyegzekwowania przez odpowiedni organ. Funkcji takiej nie będzie spełniała kara, która „zadusi” ukarany podmiot poprzez odcięcie od środków finansowych. Tym sposobem jedyna restytucja i prewencja, na którą możemy liczyć, nastąpi poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego jednostki, która dopuściła się naruszenia, co jednak wydaje się środkiem zbyt represyjnym. Oczywiście powyższe rozważania dotyczą jedynie sytuacji, w której ocena, czy spełnione są podstawy do zastosowania ulgi, przeprowadzona zostanie w sposób możliwie jak najbardziej restrykcyjny, tak aby zapobiec potencjalnym nadużyciom (do których pole jest nader rozległe). Jeśli natomiast chodzi o możliwość umorzenia kary administracyjnej w całości lub części, to budzi ona znacznie więcej kontrowersji. Nie można uznać za zasadne swobodnego odstąpienia od wykonania kary już nałożonej, gdyż godzi to w zasadę pewności obrotu prawnego. Przewidziane przez ustawodawcę podstawy do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej dają jednostce duże możliwości

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, LEX nr 2017629.

³⁶ K.p.a., art. 189k § 1

uniknięcia ukarania poprzez spełnienie określonych warunków. Nie wydaje się, aby podmiot, który nie wyraził chęci naprawienia swojego bezprawnego zachowania, miał okazać skrucę już po ukaraniu. Tym bardziej, że zachowanie takie byłoby raczej podyktowane jego czysto finansowym interesem, a nie poszanowaniem dla norm prawa.

W odniesieniu do tej instytucji rozważania dotyczące zobowiązań podatkowych nie są adekwatne. Celem zobowiązania podatkowego nie jest bowiem ukaranie podatnika, tylko uiszczenie odpowiedniej sumy pieniężnej na rzecz uprawnionego podmiotu. W tym jednak wypadku trudno wyobrazić sobie sytuację, w której interes publiczny przemawiałby za umorzeniem kary w stosunku do jednostki, która naruszyła porządek prawny i nie podjęła starań na rzecz usunięcia skutków tego naruszenia. Jeszcze trudniej byłoby przyjąć, że to interes strony mógłby doprowadzić do takiego rozstrzygnięcia. Mając to na uwadze, należy możliwość umorzenia administracyjnej kary pieniężnej traktować jako środek nadzwyczajny i stosować tylko w wyjątkowych przypadkach, w których argumenty za jego zastosowaniem przeważają nad zasadą pewności obrotu prawnego. W przeciwnym wypadku organ, który najpierw wymierzy karę tylko po to, aby następnie ją umorzyć, nie będzie postępował w sposób wiarygodny, co negatywnie odbije się na świadomości prawnej społeczeństwa i na prewencyjnej funkcji administracyjnych kar pieniężnych.

Również przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷ mogą podważać zasadność uregulowania ulg przewidzianych w art. 189k k.p.a., bowiem art. 71c tej pierwszej upoważnia organ egzekucyjny do odroczenia terminu zapłaty należności pieniężnych albo rozłożenia na raty zapłaty należności w drodze decyzji wydawanej na wniosek zobowiązanego. Można sobie zatem zadać pytanie, czy rzeczywiście konieczne było kreowanie przez ustawodawcę kolejnego postępowania, mającego na celu modyfikację zobowiązania do uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej. Uregulowania przewidziane przez u.p.e.a. z powodzeniem mogą spełniać cele, o których pisałem wyżej, a więc pozytywnie wpływać na ściągalność należności pieniężnej oraz uwzględniać interes ukarane-go. Mamy zatem do czynienia z pewnym rodzajem konkurencji instytucji wpływających na wymiar administracyjnej kary pieniężnej, których zarówno przesłanki zastosowania, jak i przewidziane w nich dopuszczalne zmiany tego wymiaru są w gruncie rzeczy bardzo podobne.

³⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.), dalej u.p.e.a.

Być może lepszym rozwiązaniem, *de lege ferenda*, byłoby ustanowienie reguł podobnych do tych przewidzianych w art. 189k k.p.a., ale w stosunku do kar i opłat wynikających z mocy prawa. Dzięki takiemu rozwiązaniu można by uniknąć automatyzmu w zakresie karania i wprowadzić element jurysdykcyjny tam, gdzie w obecnym stanie prawnym on nie występuje. Ponadto art. 8 u.p.e.a. określa katalog przedmiotów wyłączonych spod egzekucji, tym samym określając granice dopuszczalnych czynności egzekucyjnych i gwarantując poszanowanie minimum egzystencji. W świetle tego przepisu można podać w wątpliwość, czy wystąpienie ważnego interesu strony, przejawiającego się jedynie w niemożności uiszczenia kary pieniężnej, powinno skutkować zastosowaniem ulgi przewidzianej w art. 189k k.p.a. Sytuacja, w której uprzywilejowani są jedni dłużnicy (mający obowiązek świadczenia na podstawie przepisów przewidujących możliwość umorzenia zobowiązania), a inni nie, nie może być uznana za sprawiedliwą. Tym bardziej że mowa tutaj o zastosowaniu sankcji, która co do zasady powinna cechować się nieuchronnością. Nie wydaje się zatem, aby w tym zakresie zasadne było traktowanie ich lepiej od podmiotów, które nie dopuściły się czynu bezprawnego, tylko nie są w stanie wypełnić swoich obowiązków o charakterze publicznym. Niewypłacalność jest często stanem przejściowym i sama w sobie nie powinna być podstawą do definitywnego umorzenia zobowiązania (tak jak może mieć to miejsce na podstawie art. 189k k.p.a.). O wiele bardziej elastyczne w tym wymiarze są uregulowania u.p.e.a., gdyż umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu braku możliwości zaspokojenia wierzyciela z majątku dłużnika nie stanowi przeszkody do ponownego wszczęcia egzekucji, gdy ujawniony zostanie majątek lub źródło dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne³⁸.

8. Podsumowanie

Podsumowując, sam fakt wprowadzenia przepisów ogólnych regulujących nakładanie administracyjnych kar pieniężnych należy oceniać pozytywnie, jednak kształt, jaki został im nadany, nie odpowiada w pełni potrzebom sprawiedliwego i rzetelnego procesu w przedmiocie ich wymierzania. Konieczne w tym względzie jest położenie większego nacisku na elementy subiektywne odpowiedzialności za delikty administracyjne, a także poszerzanie katalogu gwarancji prawnych przysługujących stronie.

³⁸ *Ibidem*, art. 61 § 1.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 706).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.).

Inne dokumenty

- Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.
- Projekt ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, druk sejmowy nr 3942, sygn. SPC-020-1/10.

Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1531.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2006 r., Ts 216/04, OTK-B 2006, nr 2, poz. 88.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1995 r., 15917/89, LEX nr 79973.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., III SK 47/13, OSNP 2016, nr 8, poz. 112.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2016 r., II FSK 2474/15, LEX nr 2017629.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2023 r., III FSK 742/22, LEX nr 3600530.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018.

- Janiak P., *Koncepcja kar administracyjnych w ujęciu Tadeusza Bigi*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Lewicka R., Lewicki M., Stahl M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2009, nr 69.
- Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Z problemów procedury cywilnej i karnej

