

Na styku prawa wykroczeń z prawem administracyjnym

Problematyka przenikania się prawa administracyjnego z prawem wykroczeń nie jest nowym zjawiskiem. Już na etapie kształtowania się polskiego prawa wykroczeń zauważalne były wpływy prawa administracyjnego. We współczesnym systemie polskiego prawa niezwykle ważna staje się kwestia zbiegania się różnorodnych dziedzin prawa, w tym m.in. prawa administracyjnego z prawem wykroczeń. Nie jest to oczywiście wyjątek. Jak wskazuje szacowny Jubilat Profesor dr hab. Jerzy Supernat, prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, a miejscem spotkań na wielu płaszczyznach¹. Specyfika prawa administracyjnego sprawia, że pełne rozgraniczenie pomiędzy nim a innymi gałęziami prawa nie jest możliwe. Dodatkowo we współczesnej rzeczywistości prawnej widoczna jest tendencja do unifikacji prawa wyrażającej się w zacieraniu linii demarkacyjnych i przenikaniu się prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa. Obszar pogranicza prawa administracyjnego jest relatywnie szeroki ze względu na licznosc i różnorodność owych spotkań². Przykład takiego spotkania ma miejsce na styku prawa administracyjnego z prawem wykroczeń. Polski system prawny jest specyficzny na tle innych porządków prawnych ze względu na współistnienie prawa wykroczeń z represyjnym prawem administracyjnym. Nadto w doktrynie zauważalny jest spór o status tego ostatniego. O ile bowiem część doktryny (zwłaszcza prawa karnego) przychyła się do traktowania represyjnego prawa administracyjnego jako szeroko rozumianą postać prawa karnego, a tym samym postuluje wyposażenie go w narzędzia gwarancyjne charakterystyczne dla tej dziedziny prawa, o tyle inna część doktryny przyjmuje, że

* Prof. dr hab., dr h.c. mult., Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu, ORCID: [0000-0002-9635-940X](https://orcid.org/0000-0002-9635-940X).

** Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0003-1191-7407](https://orcid.org/0000-0003-1191-7407).

¹ J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

² D. Dąbek, *Pogranicze prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 85–87.

represyjne prawo administracyjne jest typowym prawem administracyjnym³. Prawo wykroczeń również jest dynamiczną i trudną w stosowaniu gałęzią prawa karnego, a podnoszona w doktrynie od lat potrzeba jego reformy pozostaje nadal nader aktualna⁴. W Radecki wskazuje, że zarówno w przypadku przestępstw, jak i wykroczeń oraz deliktów administracyjnych mamy do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze represyjnym⁵.

Nie ulega wątpliwości, że obecnie prawo wykroczeń należy do prawa karnego *sensu largo*. W prawie wykroczeń, tak jak w prawie karnym, występuje wyodrębniona oraz skodyfikowana w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁶ część materialna oraz unormowana w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁷ część procesowa⁸. Patrząc na prawo wykroczeń z perspektywy jego ewolucji, wskazać należy, iż odpowiedzialność karno-administracyjna stanowiła stadium rozwoju odpowiedzialności za wykroczenia⁹. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pierwszym aktem prawnym, który zastąpił dotychczasowe pozaborcze unormowania w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia, był Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniach Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego¹⁰. Natomiast tryb postępowania określało odrębne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o postępowaniu karno-administracyjnym z dnia 21 lutego 1919 r.¹¹ Już w trakcie prac nad ustawą z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹² trwał dyskurs nad miejscem prawa wykroczeń w systemie prawa polskiego. Za sprawą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹³ przyjęto

³ M. Kulik, *Przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny: o trzech kategoriach czynu zabronionego w Polsce i Szwajcarii*, [w:] M. Błaszczuk, A. Zientara (red.), *Interdyscyplinarność – w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga Jubileuszowa Profesor Małgorzaty Król-Bogomilskiej*, Warszawa 2021, s. 85 i n.

⁴ K. Liżyńska, A. Płońska, *Ewolucja i aktualne wyzwania ustawodawstwa w sprawach o wykroczenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, R. 84, z. 4, s. 99.

⁵ W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 12.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, dalej jako k.w.

⁷ Dz. U. 2022 r. poz. 1124, dalej jako k.p.w.

⁸ J. Giezek, [w:] M. Bojarski (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2023, s. 39.

⁹ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 19.

¹⁰ Dz. P.P.P. Nr 14, poz. 154.

¹¹ M.P. z 1919 r. Nr 46 ze zm.

¹² Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹³ Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 365 ze zm.

wówczas koncepcję, według której karę za wykroczenia mogły zasadniczo wymierzać tylko sądy, organy administracji mogły natomiast mieć prawo karania, ale takie orzeczenia, na żądanie obywatela, podlegały kontroli sądowej¹⁴. Powyższy model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁵. Następnie wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 17 kwietnia 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego¹⁶ oraz następującym po kilku latach wejściem w życie kodyfikacji prawa wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.¹⁷ utrwalił się model prawa wykroczeń nie jako *sui generis* forma odpowiedzialności administracyjnej, a właśnie jako część szeroko rozumianego prawa karnego¹⁸.

Za pierwszy przypadek wprowadzenia represyjnego prawa administracyjnego uważany jest dekret z dnia 28 stycznia 1953 r. o zabezpieczeniu racjonalnego i oszczędnego użytkowania energii elektrycznej i ciepłej¹⁹. Pierwotnie do deliktowej odpowiedzialności administracyjnej można było pociągnąć jedynie osoby prawne. Z czasem jednak poszerzono katalog podmiotów tej odpowiedzialności także o osoby fizyczne, co spowodowało zatarcie wyraźniej granicy pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a karną i rozwój koncepcji odpowiedzialności administracyjno-karnej²⁰. Zgodnie z tezą D. Szumiło-Kulczyckiej za prawo administracyjno-karne uznaje się ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności za naruszenia norm prawa administracyjnego obwarowane sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w postępowaniu administracyjnym i przed administracyjnym organem²¹.

W doktrynie zwraca się uwagę na rozwój prawa administracyjnego i wzrost siły państwa administracyjnego przejawiający się m.in. rozszerzaniem stosowania przez podmioty administrujące represyjnych instrumentów oddziaływania²². Natomiast proces konwersji odpowiedzialności karnej w odpo-

¹⁴ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974, s. 75 i n.

¹⁵ Dz. U. z 1951 r. Nr 69, poz. 454 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 1966 r. Nr 23, poz. 149.

¹⁷ Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114); Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114) oraz ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118).

¹⁸ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004, s. 103.

¹⁹ Dz. U. z 1953 r. Nr 9, poz. 26.

²⁰ M. Kulik, *op. cit.*, s. 87.

²¹ D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 29.

²² M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnych, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015, s. 118.

wiedzialność administracyjną wskazuje, że obszar pogranicza pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym zdecydowanie się poszerza²³. Nie od dziś zauważalna jest tendencja dekryminalizacji wykroczeń poprzez przekształcanie ich w delikty administracyjne, a w konsekwencji zmiany charakteru odpowiedzialności wykroczeniowej w odpowiedzialność administracyjną wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami. Tożsama tendencja występuje także na gruncie prawa karnego, gdzie związana z dekryminalizacją niektórych czynów zabronionych ekspansja prawa administracyjnego jest wyraźnie dostrzegalna. W wyniku poszerzania katalogu deliktów administracyjnych o czyny dotychczas uważane za wykroczenia albo przestępstwa mamy zatem do czynienia z jednoczesną ewolucją prawa wykroczeń oraz prawa administracyjnego. W zależności od punktu widzenia określana jest ona jako administratywizacja prawa wykroczeń oraz penalizacja stosunków administracyjnych²⁴. Negatywne stanowisko wobec takiej inklinacji wyraża D. Dąbek, która wskazuje na wynikające z niej ryzyko doprowadzenia do zatarcia kategorialnej granicy pomiędzy prawem administracyjnym a prawem karnym, w tym także różnicy pomiędzy sankcjami administracyjnymi a karnymi²⁵.

Istotą konwersji jest przekształcenie przez ustawodawcę czynu typizowanego jako wykroczenie lub przestępstwo w delikt administracyjny, tj. czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną²⁶. Powszechnie stosowane w nauce prawa oraz w orzecznictwie pojęcie deliktu administracyjnego nie doczekało się jak dotąd legalnej definicji. Wywodząc go jednak z art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, W. Radecki uznaje, że jest to czyn osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej o znamionach ustawowych skonkretyzowanych w postaci niedopełnienia obowiązku albo naruszenia zakazu, zabroniony pod groźbą sankcji o charakterze pieniężnym²⁸. Wśród elementów występujących obligatoryjnie w każdym delikcie administracyjnym wskazuje się: czyn, bezprawność (w rozumieniu formalno-materiałnym) oraz zagrożenie sankcją administracyjną, tj. sankcją prawną wyrażoną w normie (sankcjonu-

²³ M. Bogusz, W. Zalewski, [w:] M. Bogusz, W. Zalewski (red.), *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, Gdańsk 2021, s. 14.

²⁴ P. Kardas, M. Sławiński, *Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej – problem podwójnego karania*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 26.

²⁵ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 91.

²⁶ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 173.

²⁷ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

²⁸ W. Radecki, *Co dalej...*, s. 6.

jące)) prawa administracyjnego, nakładaną przez organ administracji publicznej bądź wywołującą skutki prawne *ex lege*. Ustawodawca może fakultatywnie wzbogacić powyższe elementy o winę, gdyż nie występuje ona w każdym delikcie. Ujęcie tego komponentu jest odmienne niż w przypadku wykroczeń, gdzie wina stanowi konieczny element struktury czynu zagrożonego sankcją prawną²⁹. W wyniku konwersji wykroczeń w delikty administracyjne zmianie ulega również charakter odpowiedzialności prawnej. Tradycyjnie w literaturze przedmiotu odpowiedzialność administracyjna była uznawana za odpowiedzialność o charakterze obiektywnym. Natomiast w wyniku wprowadzenia art. 189d k.p.a. zawierającego dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej zauważalne stało się odejście od koncepcji odpowiedzialności obiektywnej na rzecz miarkowania szeregu wartości, które mają uzasadniać prawidłowe rozpoznanie sprawy wymierzania administracyjnej kary pieniężnej³⁰.

W doktrynie zwraca się uwagę na niedoskonałości przyjętych na gruncie k.p.a. rozwiązań w zakresie kształtowania odpowiedzialności za delikty administracyjne i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Szczególnie są one widoczne w przypadkach konwersji wykroczeń w delikty administracyjne. O ile bowiem w wyniku takiego zabiegu legislacyjnego zmienia się charakter odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną, to podkreśla się, że jednak część materialnych i procesowych gwarancji znanych na gruncie prawa wykroczeń powinna mieć swoje odpowiedniki na gruncie prawa administracyjnego. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdzie powstaje konieczność wzajemnego przenikania się obu tych dziedzin prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieje płynna granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem i jej określenie należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej. Z kolei kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz środek przymusu mający na celu zapewnienie realizacji zadań administracji i nie jest objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej³¹.

Konsekwencją konwersji wykroczeń w delikty administracyjne w sferze materialnoprawnej jest poszerzenie katalogu podmiotów pociągniętych do odpowiedzialności o osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, uniezależnienie odpowiedzialności od winy oraz znaczące zaostrezenie sankcji finansowej. W sferze proceduralnej konsekwencją konwersji

²⁹ Ł. Gajek, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2024, s. 215.

³⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1143–1144.

³¹ Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.

jest przejście na tryb administracyjny, który znacznie różni się od postępowania w sprawach o wykroczenia³². Transformacja charakteru odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną m.in. znacznie osłabia pozycję procesową podmiotu karanego poprzez pozbawienie go jego praw w zakresie gwarancji procesowych³³.

W konsekwencji zauważalnej administratywizacji prawa karnego (prawa wykroczeń) mamy także do czynienia z wypieraniem sankcji karnych (wykroczeniowych) za pomocą sankcji administracyjnych (w szczególności administracyjnych kar pieniężnych)³⁴. Znamiennym obszarem „tarć” na styku prawa wykroczeń i prawa administracyjnego jest występująca w doktrynie dyskusja nad charakterem administracyjnych kar pieniężnych. Na kanwie tego sporu ukształtowała się wspomniana powyżej koncepcja odpowiedzialności administracyjno-karnej³⁵. Jak wskazuje A. Wróbel, na skutek rozpowszechniania się dyskusyjnej koncepcji tzw. prawa/postępowania represyjnego postępującej erozji i zatarciu ulega podstawowy dla państwa demokratycznego podział na sankcje (kary) penalne i sankcje (kary) administracyjnoprawne³⁶.

Kwestię problematyczną stanowi także współistnienie sankcji administracyjnych i sankcji karnych przewidzianych za tożsame zachowania. Zbieg reżimów odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością za wykroczenie określany jest w doktrynie zbiegiem zewnętrznym. A. Błachnio-Parzych wskazuje na szczególny charakter tego zbiegu, wynikający również z braku formalnego wydzielenia odpowiedzialności administracyjno-karnej w ramach odpowiedzialności administracyjnej³⁷.

W zakresie zbiegu zewnętrznego w doktrynie wskazuje się na odmienne podejście do problematyki ewentualnego naruszenia zasady *ne bis in idem* w zależności od funkcji poszczególnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Uważa się bowiem, że problematyka naruszenia tej zasady aktualizuje się tylko w przypadku zbiegu odpowiedzialności o charakterze represyjnym, czyli od-

³² W. Radecki, *Co dalej...*, s. 20.

³³ A. Płońska, *Koncepcja zamiany odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność administracyjną*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX, cz. 2, AUWr No. 3978, s. 222.

³⁴ E. Śliwiński, *Administratywizacja karania*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2021, nr 97, s. 199.

³⁵ A. Porwich, *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia w prawie ochrony zabytków*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 346.

³⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024, art. 189(b).

³⁷ A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 19.

powiedzialności za wykroczenia i odpowiedzialności administracyjnej wiążącej się z zastosowaniem administracyjnej kary pieniężnej. Nie ma przeszkód, aby innego rodzaju sankcja administracyjna została wymierzona sprawcy niezależnie od jego ukarania w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia³⁸. Jak wskazuje D. Dąbek, przypadki zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną nie stanowią naruszenia zasady *ne bis in idem*, aczkolwiek mogą skutkować naruszeniem zakazu nadmiernej represyjności lub nieproporcjonalną uciążliwością skumulowanych negatywnych konsekwencji jednego działania lub zaniechania i w związku z powyższym powinny być tylko wyjątkowo stosowane przez ustawodawcę³⁹.

Styk prawa wykroczeń z prawem administracyjnym stanowi pole do interdyscyplinarnego i wieloaspektowego dyskursu. Działania ustawodawcy w obszarze styku prawa wykroczeń z prawem administracyjnym wskazują na przeważanie szali w kierunku prawa administracyjnego. Przypuszcza się, że tendencja do administratywizacji karania będzie kontynuowana⁴⁰. Zwłaszcza w obliczu narastającej tendencji konwersji wykroczeń w delikty administracyjne mocno zauważalna zdaje się być potrzeba szczegółowego doprecyzowania zasad odpowiedzialności za te drugie. W tym obszarze zauważalna staje się potrzeba implementacji niektórych rozwiązań z prawa wykroczeń na grunt prawa administracyjnego, zwłaszcza w zakresie zasad odpowiedzialności i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne. Bez wątpienia prawo wykroczeń zawiera kilka instytucji, których ewentualne zaimplementowanie do reżimu deliktów administracyjnych mogłoby być rozważone przez ustawodawcę, takich jak odpowiedzialność za formy zjawiskowe i stadialne, środki karne czy postępowanie mandatowe. Jak wskazuje E. Śliwiński, ich wprowadzenie byłoby trudne, ale nie niemożliwe⁴¹.

Konkludując, należy podkreślić, że na styku prawa wykroczeń oraz prawa administracyjnego jest miejsce dla obu tych dziedzin. Nie ulega wątpliwości, że konieczne jest uporządkowanie części szczególnej prawa wykroczeń i racjonalne wyselekcjonowanie spenalizowanych w niej czynów⁴². Jednocześnie trzeba wskazać, iż przekształcanie odpowiedzialności za wykroczenia w odpowiedzialność za delikty administracyjne pozbawione jest gwarancji właściwych

³⁸ A. Porwich, *op. cit.*, s. 353–354.

³⁹ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 94.

⁴⁰ E. Śliwiński, *op. cit.*, s. 216.

⁴¹ *Ibidem*, s. 217.

⁴² J. Jakubowska-Hara, *Czy prawo wykroczeń powinno być nadal samodzielną dziedziną prawa?*, [w:] A. Liszewska, J. Kulesza (red.), *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga Jubileuszowa z okazji 70. Rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, Łódź 2020, s. 473.

szeroko rozumianemu prawu karnemu, co przekłada się na obawę o spójność dalszego rozwoju prawa deliktów administracyjnych⁴³. Odpowiedzialność za delikty administracyjne należy do fundamentalnych problemów współczesnego prawa represyjnego⁴⁴, zatem wciąż aktualny jest postulat o uchwalenie odrębnej ustawy o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne⁴⁵.

⁴³ E. Śliwiński, *op. cit.*, s. 220.

⁴⁴ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 40.

⁴⁵ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 28.