

Jan Buławski\*

## **PROBLEMATYKA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH PO NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z 2017 ROKU**

### **1. Wprowadzenie**

Regulacja dotycząca kar pieniężnych weszła w życie 1.06.2017 r. na mocy ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca)<sup>1</sup>, w której m.in. uregulowano administracyjne kary pieniężne. Zawarta jest ona w dziale IVa ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA)<sup>2</sup> w art. 189a-189k. Do tej pory nie było przepisów regulujących w sposób ogólny instytucję administracyjnej kary pieniężnej w prawie polskim, która przewidywałaby np. jej definicję, przesłanki odpowiedzialności, stosowanie przepisu względniejszego dla strony czy przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Problematyka ta wymaga omówienia, ponieważ inne jest obecnie podejście do kar pieniężnych w stosunku do tego, jakie było zanim zaczęła obowiązywać nowa regulacja i – co najistotniejsze – dojdzie do zmiany praktyki stosowania przepisów przez organy administracji publicznej w tym zakresie.

---

\* Mgr Jan Buławski – doktorant, Katedra Prawa Morskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 935.

<sup>2</sup> T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.

Można także wskazać, że do 1.06.2017 r. istniały duże problemy interpretacyjne samego pojęcia „kara pieniężna”, ponieważ, co prawda, taki zwrot pojawiał się w ustawach, ale brakowało jego definicji legalnej, która określałaby, czym w istocie ta kara jest. W artykule poświęcono uwagę celowości uregulowania instytucji administracyjnej kary pieniężnej w KPA. Analizy wymagało wskazanie podstaw regulacji w ustawie procesowej, która reguluje zwłaszcza postępowanie administracyjne. W artykule autor omówił też definicję administracyjnej kary pieniężnej, przesłanki jej nakładania, zasadę stosowania przepisu względniejszego dla strony oraz przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Istotnym problemem w świetle definicji administracyjnej kary pieniężnej jest to, czy można regulacje zawarte w dziale IVa KPA stosować do kar wymierzanych na podstawie aktów rangi podustawowej. Ponadto celem autora niniejszego artykułu było także wykazanie, że nowelizacja KPA w zakresie kar pieniężnych sprzyja temu, aby kary administracyjne nie były nakładane w sposób arbitralny.

## 2. Celowość uregulowania instytucji administracyjnych kar pieniężnych w KPA

Przed wejściem regulacji ogólnej administracyjnych kar pieniężnych obowiązywały jedynie przepisy różnego rodzaju ustaw, np. ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (dalej: u.o.m.a.m.)<sup>3</sup>, ustawy z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim<sup>4</sup> itd., które wprowadziły odpowiedzialność administracyjną podmiotów z tytułu popełnienia deliktu administracyjnego. Ustawy te określały i określają, jakie czyny stanowią delikty administracyjne oraz jaki może być maksymalny wymiar kary z tytułu ich popełnienia.

Porównując rozwiązania prawa karnego z tymi, które są zawarte w KPA, należy stwierdzić, że pierwszą zasadniczą różnicą pomiędzy karami wymienionymi w ustawie z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (dalej: KK)<sup>5</sup> i w ustawie z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej: KW)<sup>6</sup> a administracyjnymi karami pieniężnymi jest to, iż ustawodawca zdecydował się je umieścić w ustawach o innym charakterze. KK i KW mają charakter ustaw prawa materialnego, natomiast KPA jest ustawą procesową regulującą przede wszystkim postępowanie administracyjne. Powstaje zatem pytanie: dlaczego przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, mimo ich materialnego charakteru, znalazły się w KPA? Odpowiedź na to pytanie wymaga przeprowadzenia analizy.

<sup>3</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2169.

<sup>4</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1452, ze zm.

<sup>5</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1950, ze zm.

<sup>6</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 821, ze zm.

Prawo administracyjne materialne jest dziedziną, która nie została skodyfikowana, jak również z uwagi na wielość norm materialnoadministracyjnych taka kodyfikacja w istocie nie byłaby możliwa. Od wielu lat toczy się dyskusja na temat wprowadzenia przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Taka regulacja również nie została do naszego porządku prawnego wprowadzona. Można stwierdzić, że gdyby przepisy ogólne prawa administracyjnego istniały, to postanowienia dotyczące administracyjnych kar pieniężnych mogłyby się tam znaleźć. Projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej stwierdzili, że „uzasadnione jest sformułowanie ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia”<sup>7</sup>. Ponadto stwierdzono, że „proponuje się uregulowanie zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych poprzez dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego odrębnego działu, którego przepisy będą określały ogólne zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu (dział IVa)”<sup>8</sup>. We wskazanym wyżej uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej nie znalazła się odpowiedź na pytanie, dlaczego projektodawca zdecydował się na umieszczenie regulacji ogólnej dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych właśnie w KPA<sup>9</sup>.

Zdaniem autora niniejszego artykułu ustawodawca postąpił właściwie, wprowadzając do KPA dział IVa, a nie stworzył nową ustawę, która mogłaby nazywać się „ustawą o administracyjnych karach pieniężnych”. Pogląd ów znajduje swoje uzasadnienie w tym, że tworzenie takiej regulacji sprzyjałoby inflacji prawa administracyjnego. Ponadto administracyjne kary pieniężne były i są wymierzone w postępowaniu administracyjnym w drodze decyzji administracyjnych i w tym między innymi wyraża się ich administracyjny charakter. W związku z powyższym można stwierdzić, że uregulowanie ich w KPA jest funkcjonalne.

### **3. Wyłączenie zastosowania regulacji dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych**

Regulacja administracyjnych kar pieniężnych zawarta w dziale IVa KPA ma charakter materialnoprawny. Przepisy zawarte w tym dziale należy zaliczyć, jak już wskazano wyżej, do prawa administracyjnego materialnego. Należy

---

<sup>7</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%-24File/1183-uzasadnienie.docx>, s. 70 (dostęp: 22.12.2017)

<sup>8</sup> *Ant.*, s. 70.

<sup>9</sup> Por. np. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1, s. 77-78.

także pamiętać, że uregulowanie instytucji kary pieniężnej nie ma charakteru samoistnego. Natomiast „podstawą materialną nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej są przepisy ustaw materialnego prawa administracyjnego. Przepisy Działu IVa normują materialne podstawy stosowania tych przepisów materialnego prawa administracyjnego przez ustanowienie zasad ogólnych, którymi ma obowiązek kierować się organ administracji publicznej, nakładając lub wymierzając administracyjną karę pieniężną”<sup>10</sup>.

Istotne jest wskazanie na pojęcia „nałożenie” i „wymierzenie” kary pieniężnej. Zdaniem autora należy podzielić pogląd M. Jabłońskiego, zgodnie z którym „(...) ustawodawca używa tych pojęć zwykle zamiennie, traktując je niemalże synonimicznie (zwykle zarówno kary «wymierzone», jak i «nakładane» określone są w sposób widełkowy; w obydwu przypadkach zdarza się, że przepisy określają dyrektywy ustalania wysokości kary), a tylko w niektórych przypadkach wydaje się mieć to związek ze specyfiką obliczania kary”<sup>11</sup>. Zasadniczo przepisy dotyczące nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu będą stosowane w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary pieniężnej<sup>12</sup>. Jednakże ustawodawca w art. 189a § 2 KPA wprowadził pewne wyłączenia. I tak, w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów działu IVa KPA w tym zakresie nie stosuje się. W celu określenia tego, czy stosuje się określoną w KPA regulację dotyczącą administracyjnych kar pieniężnych, należy dokonać szczegółowej wykładni konkretnej ustawy szczególnej. Można wskazać na ustawy i zawarte w nich przepisy, które normują określone kwestie w art. 189a § 2 KPA, i w związku z tym regulacje wskazane w tym przepisie nie będą stosowane. Przykładami takich regulacji jest m.in. art. 111 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>13</sup> czy regulacja zawarta w rozdziale 11 – Kary pieniężne zawarta w ustawie z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym<sup>14</sup>. Artykuł 58 ust. 1 u.o.m.a.m. stanowi, że nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli od dnia popełnienia czynu upłynęło 5 lat. Zdaniem autora przepis ten wyłącza zastosowanie art. 189g KPA, zgodnie z którym administracyjna kara

<sup>10</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 951.

<sup>11</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 189a KPA*, Legalis, 2017 (dostęp: 23.08.2018).

<sup>12</sup> Art. 189a § 1 KPA.

<sup>13</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 369, ze zm.

<sup>14</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2140, ze zm.; M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit.; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 951.

pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.

#### 4. Definicja administracyjnej kary pieniężnej

Zgodnie z art. 189b KPA 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. Wcześniej wskazywano, że kara pieniężna jest typem sankcji administracyjnej<sup>15</sup>. Zdaniem autora artykułu pogląd ten jest nadal aktualny. Pod pojęciem sankcji administracyjnej M. Wincenciak rozumie „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”<sup>16</sup>. Z instytucją kary pieniężnej związane jest również pojęcie odpowiedzialności administracyjnoprawnej, która „dotyczy stosunków administracyjnych w sferze zewnętrznej podmiotów podlegających władztwu administracyjnemu z tytułu popełnionych deliktów administracyjnych”<sup>17</sup>. Dokonując analizy definicji legalnej administracyjnej kary pieniężnej, należy wskazać, że koresponduje ona z definicją wskazaną przez M. Wincenciaka, jeżeli chodzi o ujemne skutki dla podmiotów prawa, chociaż w definicji kodeksowej (z KPA) nie ma mowy o tym, że na podmiot może zostać nałożona kara administracyjna w związku z niezastosowaniem się podmiotu do obowiązku wynikającego z aktu stosowania prawa.

Ustawodawca w art. 189b KPA określił, że administracyjna kara pieniężna musi mieć swoje umocowanie prawne w ustawie. Odwołując się do literalnego brzmienia art. 189b KPA, należy stwierdzić, że administracyjne kary pieniężne mogą być nakładane jedynie na podstawie ustawy. Powstaje natomiast pytanie, co w sytuacji, gdy administracyjna kara pieniężna zostanie przewidziana w akcie rangi podstawowej, czyli rozporządzeniu czy akcie prawa miejscowego. Autor niniejszej publikacji stoi na stanowisku, że wbrew językowemu brzmieniu wyżej wskazanego przepisu należy uznać, że regulację działu IVa KPA można stosować przy nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych, które byłyby przewidziane

<sup>15</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 93-94.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>17</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 81-82.

w akcie rangi podustawowej. Niewątpliwie usytuowanie kary pieniężnej w aktach podustawowych należałoby ocenić negatywnie, ponieważ kary te powinny wynikać z ustaw. Przepisy przewidujące kary pieniężne w aktach podustawowych nie powinny funkcjonować w obrocie prawnym – jako niezgodne z Konstytucją RP. Niemniej można byłoby wyobrazić sobie sytuację, w której administracyjna kara pieniężna została przewidziana w akcie podustawowym, a akt ten nie został uchylony ani nie została stwierdzona jego nieważność, jak to jest w przypadku aktów prawa miejscowego, czy też nie został uchylony bądź uznany za niezgodny z Konstytucją RP, jeżeli chodzi o rozporządzenie. W takiej sytuacji, jak wskazano wyżej, należałoby się opowiedzieć za poglądem, że regulacje zawarte w KPA dotyczące administracyjnych kar pieniężnych należy stosować przy nakładaniu tych kar na podstawie aktu rangi podustawowej. Wynika to przede wszystkim z tego, że przepisy działu IVa KPA przewidują pewne zasady nakładania kar pieniężnych, a zatem stanowią one określone gwarancje dla strony postępowania. Pozbawienie tych gwarancji podmiotu, który jest stroną postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, sytuowałoby ją w niekorzystnym położeniu.

Należy zgodzić się z M. Jabłońskim, który stwierdza, że „uregulowanie niektórych elementów nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w akcie podustawowym nie powinno wykluczać zastosowania w stosunku do niej przepisów Działu IVa KPA. Co więcej, nawet te sankcje administracyjne o charakterze pieniężnym, które niezgodnie z Konstytucją RP pozostają uregulowane w całości lub w zasadniczym zrębie poza ustawą, powinny być również, w świetle art. 189b KPA, objęte reżimem Działu IVa KPA. Wniosek odmienny skutkowałby spotęgowaniem stanu bezprawności legislacyjnej i dalszym pogarszaniem sytuacji prawnej jednostki, jako wtórny skutek niekonstytucyjności, co byłoby nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego (...) Cecha «określenia w ustawie» może natomiast służyć eliminacji z zakresu zastosowania tych sankcji, które znajdują oparcie w aktach o charakterze nienormatywnym, np. w umowie zawartej w trybie zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane”<sup>18</sup>.

Artykuł 189b KPA *expressis verbis* wskazuje, że administracyjna kara pieniężna jest sankcją o charakterze pieniężnym. Naruszenia prawa obwarowane są różnego rodzaju sankcjami. W prawie administracyjnym funkcjonują, oprócz sankcji mających charakter pieniężny, także te, które mają charakter niepieniężny, np. pozbawienia prawa do wykonywania działalności gospodarczej. Odnosząc wyżej wskazaną treść art. 189b KPA do sankcji administracyjnych o charakterze niepieniężnym, należy wskazać, że dział IVa KPA nie znajdzie zastosowania do tego rodzaju sankcji. Ponadto, jak wskazała B. Adamiak, „ustanowienie w art. 189b *expressis verbis*, że administracyjna kara pieniężna jest sankcją, daje podstawy do odróżnienia od opłat administracyjnych, których ponoszenie związane jest

<sup>18</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

z korzystaniem z uprawnień, z którymi przepisy prawa wiążą obowiązek ponoszenia kosztów ich realizacji (np. korzystania ze środowiska)<sup>19</sup>.

Należy także zauważyć, że z uwagi na stwierdzenie „w następstwie naruszenia prawa polegającego na (...)”, ukarany może być jedynie ten, kto popełnił już dany delikt administracyjny. Świadczy o tym użycie czasu przeszłego. W związku z tym nie może zostać ukarany ten podmiot, który dopiero swój czyn planował czy też usiłował go popełnić.

Do kategorii administracyjnych kar pieniężnych nie można zaliczyć środków egzekucji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26.07.2017 r. (sygn. akt II OSK 2143/16<sup>20</sup>) stwierdził, że nie budzi wątpliwości, iż nowa definicja ustawowa, wskazana w art. 189b KPA, nie przystaje do środka wyłącznie egzekucyjnego, jakim jest grzywna w celu przymuszenia.

## 5. Przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej

Zgodnie z art. 189d KPA, wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Dokonując analizy przesłanki pierwszej, należy stwierdzić, że ustawodawca wybrał pewne wartości, którymi organ ma się kierować, wymierzając karę pieniężną, np. ochroną życia lub zdrowia. Natomiast ze względu na użycie zwrotu „w szczególności” należy stwierdzić, że nie jest to katalog zamknięty, czyli organ administracji publicznej może przyjąć inne okoliczności, które uwzględni, wymierzając karę pieniężną. B. Adamiak wskazała, że „wyliczenie tych wartości nie jest zamknięte, ale można przyjąć, że obejmują wszystkie konstytucyjne wartości”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 964.

<sup>20</sup> Legalis nr 1672888.

<sup>21</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 967.

Przez wagę naruszenia prawa należy rozumieć „istotność, skalę skutków społeczno-gospodarczych, które zostały przez nie wywołane, oraz znaczenie naruszonego obowiązku administracyjnoprawnego z punktu widzenia systemu prawa; działalności, na której regulacją prawną się on składa; oraz dóbr, których ochronie służy. (...) Okoliczności naruszenia prawa odnoszą się natomiast do wszystkich powodów dopuszczenia się działania lub zaniechania, które ono obejmuje”<sup>22</sup>. Czas trwania tego naruszenia dotyczy tego, jak długo trwał dany delikt administracyjny, za który ma być wymierzona kara pieniężna. Artykuł 108 § 1 KPA wskazuje również na ochronę życia lub zdrowia. Zgodnie z tym przepisem decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego (...). Należy podzielić pogląd M. Jabłońskiego, iż „obydwa przepisy mają inne funkcje, można jednak postawić wniosek ogólniejszej natury, iż z punktu widzenia dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej naruszenie prawa, którego podstawową funkcją jest ochrona tych właśnie wartości, stanowi dodatkową okoliczność obciążającą. W przeciwieństwie zatem do przesłanek rygoru natychmiastowej wykonalności, potrzeba ochrony życia lub zdrowia ma w mojej ocenie wymiar formalny (normatywny)”<sup>23</sup>.

Przesłanka ochrony mienia w znacznych rozmiarach nie została zdefiniowana w przepisach obowiązującego prawa. W art. 224a KK mowa jest o mieniu w znacznych rozmiarach w odniesieniu do przestępstwa wprowadzenia w błąd instytucji użyteczności publicznej. Zdaniem M. Jabłońskiego mieniem w znacznych rozmiarach jest „mienie o ponadprzeciętnych gabarytach (wysokości, objętości, powierzchni). Oznacza to, że naruszeniem prawa wpływającym na zastosowanie komentowanej dyrektywy wymiaru kary będzie naruszenie przepisu chroniącego tego rodzaju mienie”<sup>24</sup>.

Pojęcie „ważnego interesu publicznego” także nie zostało zdefiniowane. Nie mniej, odsyła do niego art. 7a KPA, który sytuje zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych. Ważny interes publiczny należy odnosić do istotnych interesów państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego<sup>25</sup>.

„Wyjątkowy ważny interes strony” to przesłanka łagodząca, którą należy odnieść do strony postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej, czyli do sprawcy deliktu administracyjnego. Zgodnie z art. 28 KPA stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

<sup>22</sup> S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, Warszawa 2017, s. 103.

<sup>23</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Art. 7a § 2 pkt 1 KPA.



Jeżeli chodzi o drugą przesłankę, to organ powinien brać pod uwagę sposób postępowania przed popełnieniem deliktu administracyjnego. Jak wskazuje S. Gajewski, wprowadzenie tej przesłanki „stanowi wyraz przekonania, że surowszej karze powinien podlegać podmiot, który dopuścił się już wcześniej takich samych lub podobnych naruszeń prawa, a tego, który popełnia je po raz pierwszy należy ukarać łagodniej. W pierwszym przypadku odpowiedzialność powinna więc przede wszystkim pełnić funkcję represyjną, a w drugim – prewencyjną”<sup>26</sup>. Należy także zauważyć zwrot: „tego samego rodzaju”. Norma wynikająca z art. 189d pkt 2 KPA będzie w związku z tym miała zastosowanie nie tylko w stosunku do tego, kto popełnił ten sam delikt. Istotne, aby delikt był podobny.

Trzecia przesłanka wymaga oceny tego, czy ten, kto dokonał deliktu administracyjnego, wcześniej był karany za to samo zachowanie jako przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie czy też wykroczenie skarbowe. „W tym przypadku wolą ustawodawcy, jak można założyć, jest propozycja złagodzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku ukarania sprawcy deliktu administracyjnego za ten sam czyn w innym reżimie odpowiedzialności (karnej, karno-skarbowej, wykroczeniowej). *Ratio* tego przepisu to uniknięcie sytuacji, w której sprawca deliktu administracyjnego, który poniósł już odpowiedzialność, karany jest po raz kolejny surowo za to samo”<sup>27</sup>.

W przypadku badania czwartej przesłanki „organ administracji publicznej obowiązany jest uwzględnić stopień przyczynienia się strony do naruszenia prawa, a zatem czy strona z pełnym rozeznaniem doprowadziła do naruszenia prawa, czy związane to było z działaniem innych osób, których strona konsekwencji nie mogła przewidzieć”<sup>28</sup>. „Stopień przyczynienia się” jest konstrukcją stosowaną w prawie cywilnym. Zgodnie z art. 362 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: KC)<sup>29</sup>, jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Trudno jest przenieść konstrukcję przewidzianą w art. 362 KC na grunt administracyjnych kar pieniężnych, ponieważ nie istnieje w tym przypadku poszkodowany, a także w przypadku deliktu administracyjnego i administracyjnej kary pieniężnej nie operujemy pojęciem szkody. Wydaje się, że współprzyczyną powstania naruszenia prawa na gruncie art. 189d pkt 4 KPA „może być zachowanie podmiotu trzeciego, za które to zachowanie strona co prawda ponosi odpowiedzialność administracyjną, ale nie miała wpływu na to zachowanie”<sup>30</sup>.

Należy także wskazać na to, że organ powinien zbadać, czy strona dokonała działań mających na celu uniknięcie skutków naruszenia prawa, czy też postąpiła

<sup>26</sup> S. Gajewski, op.cit., s. 103.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 968.

<sup>29</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145.

<sup>30</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

w sposób odwrotny. „Rozwiązanie to ma z jednej strony charakter sprawiedliwościowy, a z drugiej – motywacyjny. Służy ono bowiem uznaniu wysiłków związanych z dążeniem do ochrony porządku prawnego i zachęceniu do podejmowania takich działań”<sup>31</sup>. Działania te muszą zostać podjęte po naruszeniu prawa, być dobrowolne, a także muszą mieć charakter celowy. Działania „te muszą więc być świadomie nakierowane na uniknięcie skutków naruszenia prawa i nie mogą wywoływać takiego skutku przypadkowo. Sensem tej przesłanki jest bowiem uwzględnienie w wymiarze administracyjnej kary pieniężnej postawy, stosunku psychicznego strony do naruszenia prawa i jego skutków”<sup>32</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje to, czy popełnienie deliktu administracyjnego wiązało się z uzyskaniem korzyści, czy poniesieniem straty przez podmiot, który dokonał danego deliktu. W przypadku wymierzania kary ze względu na szóstą przesłankę (korzyść czy też stratę majątkową) mamy do czynienia z uznaniem organu administracyjnego. Na organ jest nałożony obowiązek zbadania tej przesłanki, niemniej to on zadecyduje, czy karę należy zaostrzyć, czy też złagodzić. Artykuł 189d pkt 6 KPA nie wskazuje na szczegółowe zasady dotyczące kształtowania wysokości kary pieniężnej uzależnionej od korzyści lub straty sprawcy deliktu administracyjnego<sup>33</sup>.

W sytuacji, w której kara pieniężna nakładana jest na osobę fizyczną, organ powinien „uwzględnić uwarunkowania osobiste, do których należy zaliczyć np. stan rodziny, jej warunki życia, stan majątkowy, stan zdrowia. Wymaga to zatem ścisłej indywidualizacji sytuacji osobistej strony”<sup>34</sup>. Stosując wykładnię celowościową i odwołując się do uzasadnienia projektu ustawy z 28.12.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: uzasadnienie projektu ustawy)<sup>35</sup>, należy stwierdzić, że odnosząc się do dyrektywy uwzględniania przy wymiarze kary „warunków osobistych” strony, trzeba zwrócić uwagę, że – zgodnie z poglądami doktryny – na warunki osobiste składają się warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>36</sup>. „Warunki osobiste z natury rzeczy mogą odnosić się do osób fizycznych. Brak jest przy tym podstaw, aby wyłączyć stosowanie tej dyrektywy również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Pojęcie «warunki osobiste» jest znane m.in. prawu karnemu. Rozumienie tego

<sup>31</sup> S. Gajewski, op.cit., s. 105.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

<sup>34</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 968.

<sup>35</sup> Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 74, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 26.02.2018).

<sup>36</sup> Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, teza 32 do art. 53, s. 397-398; J. Wojciechowska [w:] E. Bienkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 924.

pojęcia powinno być takie samo także na gruncie odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej<sup>37</sup>.

## 6. Działanie siły wyższej

Zgodnie z art. 189e KPA, w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Stwierdzenie okoliczności działania siły wyższej powinno skutkować umorzeniem postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Nie istnieje w polskim porządku prawnym definicja „siły wyższej”. W związku z tym, zdaniem autora, należy w tym przypadku odnieść się do wypracowanych już przez doktrynę i orzecznictwo poglądów na to pojęcie. Jest ono użyte także w KC w odniesieniu do przedawnienia roszczeń oraz odpowiedzialności odszkodowawczej. Jak wskazuje S. Gajewski, należy przyjąć, że siłą wyższą jest pewne zdarzenie, które odpowiada trzem zasadniczym cechom (podobnie jak w prawie cywilnym)<sup>38</sup>. Po pierwsze, jest to zdarzenie zewnętrzne, a więc takie, które nie może pozostawać w związku przyczynowym z działaniem podmiotu, który dopuścił się naruszenia prawa, mającego skutkować nałożeniem kary administracyjnej. Po drugie, zdarzenie to nie może być możliwe do przewidzenia, biorąc pod uwagę np. doświadczenie i wiedzę życiową. Po trzecie, zdarzeniu temu nie można zapobiec, czyli „mowa tutaj nie tyle o całkowitej, teoretycznej niemożliwości zapobieżenia danemu zdarzeniu, ile o niemożliwości zapobieżenia mu przez prawidłowo postępujący podmiot, który dopuścił się naruszenia zakazu lub nakazu”<sup>39</sup>. Ponadto w wyroku NSA z 30.09.2014 r. o sygn. II GSK 299/13<sup>40</sup> stwierdzono, że: „W orzecznictwie sądów administracyjnych za «siłą wyższą» uważa się przeszkodę nie do pokonania, zdarzenie, którego skutków nie sposób przewidzieć, zdarzenie zewnętrzne, którego skutkom nie można zapobiec, przy czym muszą to być przeszkody o charakterze bezpośrednim. Najczęściej podawanymi przykładami siły wyższej są zdarzenia związane z działaniem sił przyrody, np. powodzie, pożary o dużych rozmiarach, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów czy epidemie. Drugą grupą są przypadki związane z niecodziennymi zachowaniami zbiorowości, tj. zamieszki, strajki generalne, czy działania zbrojne. Trzecia kategoria to działania władzy państwowej – np. zakazy importu i eksportu, blokady granic i portów”<sup>41</sup>. Należy wskazać, że ten pogląd NSA w sposób obrazowy przedstawia, czym jest siła wyższa.

<sup>37</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 73-74.

<sup>38</sup> S. Gajewski, op.cit., s. 107.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Legalis nr 1087299.

<sup>41</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1032.

## 7. Stosowanie przepisu względniejszego dla strony

Zgodnie z art. 189c KPA, 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. Rozwiązanie intertemporalne zawarte w art. 189c KPA istnieje także w regulacji prawa karnego oraz jest podobne do tego, które jest zawarte w art. 24 ust. 1 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>42</sup>. Z uwagi na to, że organ administracji publicznej związany jest zasadą praworządności, powinien stosować zasadniczo te przepisy, które obowiązują w dniu wydania decyzji. Jak wskazuje B. Adamiak, „przepisy prawa o charakterze sankcyjnym objęte są konstytucyjnym zakazem *lex retro non agit*”<sup>43</sup>. Uznanie przez organ tego, czy ustawa jest względniejsza dla strony, wymaga „pełnej oceny w oparciu o wszystkie czynniki, które będzie uwzględniał w trakcie oceny sprawy przy miarkowaniu wysokości tejże kary”<sup>44</sup>.

## 8. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

Zgodnie z art. 189f § 1 pkt 1 i 2 KPA organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i po-przestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Ponadto w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia<sup>45</sup>. Dodatkowo warto także wskazać na regulację zawartą

<sup>42</sup> T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1440; R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 1029.

<sup>43</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 966.

<sup>44</sup> R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1241.

<sup>45</sup> Art. 189f § 2 pkt 1 i 2 KPA.

w art. 189f § 3 KPA, zgodnie z którą organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

Przepis art. 189f KPA wymaga przeprowadzenia szerszej analizy. Odczytując literalne brzmienie art. 189f § 1 KPA, trzeba stwierdzić, że wystąpienie razem, jak i osobno przesłanek określonych w pkt 1 i 2 tego artykułu będzie prowadziło do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Dokonując interpretacji pierwszej przesłanki, należy stwierdzić, kiedy waga danego naruszenia jest znikoma. Zdaniem B. Adamiak „ocena wagi naruszenia prawa jako znikomej wymaga spełnienia drugiego warunku: zaprzestania przez stronę naruszania prawa, a zatem przywrócenie przez stronę stanu zgodnego z prawem”<sup>46</sup>. M. Jabłoński prezentuje stanowisko, że „naruszeniem znikomym będzie naruszenie, które nie niesie za sobą społecznego niebezpieczeństwa. Uznać należy zatem, że wpływ na ocenę znikomości naruszenia będą miały m.in. takie elementy przedmiotowe, jak waga dobra chronionego przez normę sankcjonowaną, czas trwania naruszenia, wpływ naruszenia na poszanowanie prawa, zasięg naruszenia, liczba podmiotów, na które naruszenie ma wpływ, znaczenie następstw naruszenia, etc. Ocena w tym zakresie pozostawiona jest organowi administracji publicznej”<sup>47</sup>.

Druga przesłanka, a więc „uprzednie ukaranie” związane jest ze zbiegiem odpowiedzialności. Po pierwsze, może zaistnieć sytuacja, w której z uwagi na różnorodność przepisów kompetencyjnych dany podmiot został już przez jakiś inny organ administracyjny ukarany za czyn, który spełniałby cele kary mającej zostać nałożoną. Po drugie, cel ten mogłaby spełniać kara już nałożona na ten podmiot w postępowaniu o wykroczenia, postępowaniu karnym czy też postępowaniu karnoskarbowym. To, czy uprzednia kara spełnia cele kary, która miałaby zostać nałożona, „jest kryterium ocennym i pozostawionym do rozstrzygnięcia przez organ. Jak się wstępnie wydaje, ze spełnieniem celów kary (a przypomnijmy, że podstawowym celem administracyjnej kary pieniężnej jest represja i idąca za nią prewencja ogólna i szczególna) będziemy mieli do czynienia wtedy, jeśli uprzednie ukaranie będzie na tyle dolegliwe, że można będzie uznać, że represja została dokonana w stopniu wystarczającym”<sup>48</sup>. Artykuł 189f § 2 KPA wskazuje, że wystąpienie przesłanek, o których mowa w § 1 tego artykułu, nie stanowi jedynej podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej, czyli mogą zaistnieć także przesłanki fakultatywne. W doktrynie wskazuje się, że odstąpienie od kary administracyjnej w obu przypadkach (obligatoryjnego i fakultatywnego) powinno mieć formę decyzji administracyjnej<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 969.

<sup>47</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), op.cit. (dostęp: 27.02.2018).

## 9. Podsumowanie

Wnioski, jakie nasuwają się z przeprowadzonej analizy normatywnej regulacji administracyjnych kar pieniężnych wprowadzonej w 2017 r., dowodzą, że spełnia ona cele wskazane przez Ł. Sadkowskiego, takie jak m.in.: „1) wprowadzenie ogólnych reguł określających zasady nakładania kar pieniężnych i ich wymierzania, co pozwoli na stosowanie okoliczności łagodzących, czasami i obciążających obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, a także wyłączenie automatyzmu w ich nakładaniu, 2) wprowadzenie do podstaw wymiaru takich kar subiektywnego elementu zawinienia podmiotu, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej (...)”<sup>50</sup>.

Zdaniem autora artykułu należy pozytywnie ocenić nowelizację KPA w zakresie administracyjnych kar pieniężnych. Istotne jest to, że w ogóle doszło do jej powstania i znalazła ona swoje miejsce właśnie w KPA, co podkreśla administracyjny charakter kar pieniężnych. Wcześniej istniały spory co do charakteru kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji. Wprowadzono definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym w sposób precyzyjny można określić, czym ona w istocie jest. W sytuacji gdy kara ta byłaby nakładana automatycznie, odczucie społeczne stron byłoby negatywne, ponieważ brakuje tu elementu sprawiedliwości i adekwatności kary do wagi naruszenia. Ustawodawca wprowadził przesłanki odpowiedzialności, którymi organ musi się obecnie kierować przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Prowadzi to do ograniczenia automatyzmu przy stosowaniu kar pieniężnych. Istotne jest, aby kara pieniężna była sprawiedliwa, a także aby realizowała cele, dla których jest stosowana<sup>51</sup>. Do tej pory organy zazwyczaj nie miały żadnych dyrektyw, jakimi musiałyby się kierować przy wymierzaniu kar. Zdaniem autora wprowadzona regulacja będzie sprzyjała także ograniczeniu arbitralności w nakładaniu kar pieniężnych.

### Streszczenie

Ogólna regulacja kar administracyjnych została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2017 r. Sankcje te są jednym z rodzajów sankcji administracyjnych w polskim systemie prawnym. Do 2017 r. nie było ogólnych przepisów dotyczących kar administracyjnych. Zmiany wprowadzone przez ustawodawstwo obejmują prawną definicję grzywien administracyjnych i warunki nakładania kar pieniężnych. W artykule omówiono te elementy nowej regulacji.

<sup>50</sup> Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 125-126.

<sup>51</sup> Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 68-69, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 26.02.2018).

## **Abstract**

The general regulation of administrative fines was introduced into the Polish legal system in 2017. These penalties are one of the types of administrative sanctions in the Polish legal system. Until 2017, there was no general regulation regarding administrative fines. The changes introduced by the legislative include a legal definition of administrative fines and conditions for imposing fines. The article discusses these components of the new regulation.