

JAKUB SYCHOWIEC

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
<https://orcid.org/0009-0008-4497-5869>
e-mail: sychowieckuba@gmail.com

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE JAKO ŚRODEK OCHRONY DOBRA CZŁOWIEKA I DOBRA WSPÓLNEGO*

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zagadnienie administracyjnej kary pieniężnej jako środka reakcji na popełniony przez podmiot administrowany delikt wciąż wydaje się stanowić przedmiot zainteresowania doktryny i orzecznictwa. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o warunki, które muszą być spełnione, aby administracyjne kary pieniężne w sposób prawidłowy wypełniały rolę czynnika wpływającego na zachowania społeczeństwa. W tym kontekście omówiona zostanie również problematyka funkcji kar, oceniana z perspektywy wartości stanowiących aksjologiczną podstawę prawa administracyjnego. Na wstępie możliwe wydaje się postawienie dwóch tez: 1. z punktu widzenia ochrony dobra człowieka oraz dobra wspólnego najważniejsza jest, pełniona przez administracyjne kary pieniężne, funkcja prewencyjna i represyjna; 2. dla

* Niniejszy artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na XXVII Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, który odbył się w Olsztynie, w dniach 22-24 września 2024 r. (wystąpienie pt. *Administracyjne kary pieniężne w ujęciu filozofii prawa administracyjnego*) oraz przedstawionego w skróconej formie w monografii pokonferencyjnej (tytuł tożsamy do wystąpienia).

skuteczności administracyjnych kar pieniężnych szczególnie istotny jest wymóg odpowiedniości oraz egzekwowalności kar.

2. DOBRO CZŁOWIEKA I DOBRO WSPÓLNE JAKO WARTOŚCI NADRZĘDNE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Omawiając zagadnienie filozofii prawa administracyjnego, należy postawić pytanie: jaki jest sens istnienia tej gałęzi prawa? We współczesnym, demokratycznym państwie prawnym prawo administracyjne spełnia wiele istotnych ról. Wydaje się, że jego podstawowym celem jest ochrona wartości, które są uważane za istotne dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa. Jan Zimmermann wskazał w tym kontekście, że: „Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. [...] Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim. [...] Dobro człowieka, jako wartość nadrzędna, powinno być zawsze uwzględniane w całym prawie administracyjnym bez względu na jego wewnętrzne podziały”². Mówiąc o „dobru człowieka”, doktryna podkreśla konieczność zapewnienia przez państwo, działające poprzez swoje organy – w tym – organy administracji publicznej, określonych potrzeb jednostki³. Jan Boć wskazał zaś, że „choć poszczególny człowiek nie jest dziś jedynym adresatem i partnerem działań administracji, to na pewno jest celem jej wielorakich i rodzajowych przedsięwzięć”⁴. Uwzględnianie dobra

² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

³ L.J. Żukowski pisał w tym kontekście, że skoro zakłada się, iż celem prawa administracyjnego jest zaspokajanie określonych potrzeb ludzkich, to istotną rolę przypisać należy społecznej skuteczności norm prawa administracyjnego, rozumianej jako pewne społeczne odczucie, że te potrzeby są rzeczywiście zaspokajane. Zob. L.J. Żukowski, *Spółeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji)*, PiP 5/2017, s. 95-108.

⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985, s. 5.

człowieka odbywa się również poprzez ochronę wolności jednostki i umożliwienie jej jak najszerszej swobody działania. Zdaniem Piotra Przybysza „[...] zarówno w przeszłości, jak i współcześnie funkcją prawa administracyjnego jest wyważanie z jednej strony potrzeby ochrony szeroko rozumianej wolności jednostki, a z drugiej strony potrzeba stworzenia odpowiednich warunków dla funkcjonowania społeczeństwa”⁵. Ochrona dobra człowieka nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli przyjmimy, że jej źródłem jest przyrodzona, nienaruszalna oraz niezbywalna godność, której poszanowanie i ochrona stanowi obowiązek władzy publicznej⁶.

Poza ochroną „dobra człowieka” (rozumianego jako dobro jednostki) celem prawa administracyjnego jest również ochrona dobra wspólnego. W literaturze wskazuje się na cztery możliwe znaczenia dobra wspólnego: 1. zbiorowe dobro wspólne, czyli suma wszystkich dóbr jednostek; 2. wspólne dobro wspólne, czyli dobro posiadania wody, powietrza i przestrzeni, a także cele i wartości, do jakich dążą ludzie; 3. wspierające dobro wspólne, a więc państwo istniejące ponad wszystkimi jednostkami; 4. integralne dobro wspólne, czyli to, co powstaje w wyniku ludzkiej interakcji⁷. O randze dobra wspólnego może świadczyć to, że jest ono pierwszą wartością wymienioną w polskiej Konstytucji. Zgodnie bowiem z jej art. 1 Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Przemysław Wilczyński zauważa, że: „Deklarowane w polskiej ustawie zasadniczej dobro wspólne ma swój wymiar wspólnotowy (na różnych poziomach organizacji życia społecznego) oraz osobowy. Posiada ono również swój wymiar aksjologiczny (jest ukierunkowane na fundamentalne wartości) oraz

⁵ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, Lex, część I, rozdział III, pkt 2.

⁶ Art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.). Szerzej zob. A. Krakala, *Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 281-293.

⁷ P. Kominek, *Wartości publiczne w prawie administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 1/2020, s. 53 i przytoczona tam literatura.

wymiar moralny, obejmujący hierarchię wartości i relację do prawdy”⁸. Omawiane pojęcie wielokrotnie stawało się przedmiotem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że na „dobro wspólne” składa się na przykład bezpieczeństwo i obronność kraju⁹ czy też ochrona środowiska naturalnego¹⁰. Zasadne wydaje się zatem stwierdzenie, że związane jest ono z wieloma różnymi dziedzinami funkcjonowania państwa oraz organów administracji¹¹. Dobro wspólne może mieć przy tym charakter ogólnokrajowy, jak również lokalny. Problematyka rozumienia dobra wspólnego jest zagadnieniem złożonym, a jego szczegółowe omówienie znacząco przekracza możliwości niniejszego opracowania¹². Podsumowując, można jednak podzielić pogląd wskazujący na to, że szczególne cele w zakresie realizacji zasady dobra wspólnego zostały powierzone administracji publicznej, która obowiązana jest do działania na rzecz obywateli i ich wspólnot¹³.

Warto również zauważyć, że zarówno dobro konkretnego człowieka, jak i dobro zbiorowości podlegają ochronie na etapie postępowania administracyjnego. Zgodnie z postanowieniem art. 7 *in fine* k.p.a.¹⁴ organ administracji publicznej podejmuje czynności, mając na względzie interes społeczny (a zatem interes pewnej grupy ludzi) oraz słuszny interes obywateli (a zatem interes konkretnego podmiotu)¹⁵. Zasada powyższa

⁸ P. Wilczyński, *Atrybuty służebnej funkcji prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa-Łódź 2022, Lex 2022, pkt 3.

⁹ Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK 5/2001, poz. 125.

¹⁰ Wyrok TK z 15 maja 2006 r., P 32/05, OTK-A 5/2006, poz. 56.

¹¹ Przykładowo zob. art. 25 ust. 3 Konstytucji RP.

¹² W zakresie „dobra wspólnego” zob. np. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012; I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, REPiS 79.3/2017, s. 17-31; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47-59.

¹³ M. Karpiuk, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 96.

¹⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

¹⁵ Zob. J. Oszanowski, *Zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, II.2: *Zasady*

wpływa także na stosowanie prawa administracyjnego materialnego¹⁶. Nadto Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do interesu jednostki i interesu społeczeństwa w wielu innych przepisach, regulujących poszczególne instytucje procesowe, na przykład w art. 105 § 2, art. 154-155 k.p.a.

3. OCHRONA „DOBRA CZŁOWIEKA” I „DOBRA WSPÓLNEGO” W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Ochrona „dobra człowieka” i „dobra wspólnego” w prawie administracyjnym odbywa się poprzez kontrolę zachowań społecznych. Podstawowym sposobem jej wykonywania jest ustanawianie systemu zakazów i nakazów, które wskazują, jakie zachowania są oczekiwane od ich adresata lub jakie zachowania nie powinny wystąpić¹⁷. Wydaje się jednak uzasadnione twierdzenie, że samo ustanowienie określonych norm postępowania może okazać się niewystarczające do skutecznej realizacji ochrony wskazanych dóbr. Jak pisał Herbert L.A. Hart: „Zwykli obywatele są posłuszni prawu z rozmaitych powodów, do których często, chociaż nie zawsze, należy poczucie, że respektowanie przepisów to najlepsze, co mogą uczynić. Dalej zwykły obywatel jest świadomy ogólnych konsekwencji nieposłuszeństwa wobec prawa, tego mianowicie, że gdy naruszy prawo, jedni urzędnicy mogą go aresztować, a inni osądzić i posłać do więzienia”¹⁸. Oznacza to, że poza systemem nakazów i zakazów musi również istnieć określona konsekwencja ich naruszenia, a więc sankcja. W podobnym duchu wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku

ogólne postępowania administracyjnego, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 306-326.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1/1981, poz. 57.

¹⁷ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015, s. 28-30.

¹⁸ H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020, s. 194.

nagminne”¹⁹. Przez pojęcie sankcji w prawie administracyjnym można rozumieć wystąpienie niekorzystnych skutków naruszenia określonych obowiązków przez ich adresatów, związanych z pogorszeniem się ich sytuacji prawnej poprzez pozbawianie uprawnień lub nałożenie obowiązku²⁰. Jak zauważają przy tym Anna Gronkiewicz i Agnieszka Ziółkowska: „w prawie administracyjnym wyszczególnia się [...] sankcje administracyjne, które dzieli się na: kary pieniężne, inne sankcje pieniężne i sankcje niepieniężne. [...]. Sankcje administracyjne mogą być ujmowane szeroko lub wąsko. *Sensu largo* zakresem sankcji administracyjnych należy również objąć sankcje dyscyplinarne oraz kary porządkowe. Bez względu jednak na nomenklaturę, cechą wspólną wszelkich sankcji administracyjnych jest dolegliwość za naruszenia prawa, przy czym jej źródłem może być obowiązek administracyjny, akt stosowania prawa lub stosunek administracyjnoprawny”²¹.

Jednym ze sposobów reakcji na naruszenie norm prawa administracyjnego jest zatem możliwość nałożenia na podmiot naruszający administracyjnej kary pieniężnej. Sankcyjny charakter tej instytucji wynika z samej jej definicji. Zgodnie bowiem z art. 189b k.p.a.: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną [...] w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu [...]”. Zalety stosowania kar pieniężnych jako środka reakcji na zachowania niezgodne z normami prawa publicznego wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu SK 6/12²². W jego opinii: „Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą

¹⁹ Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 3/2000, poz. 89.

²⁰ D. Fleszer, *Administracyjne kary pieniężne*, Roczniki Prawa i Administracji 22.1/2022, s. 91. O pojęciu „sankcji” w prawie administracyjnym zob. również D. Przekłosa, *O pojęciu sankcji administracyjnej – ujęcie retrospektywne i współczesne wyzwania*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 275-296.

²¹ A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Czeskie rozwiązania prawne dotyczące kar administracyjnych w kontekście potrzeby reformy w Polsce*, Samorząd Terytorialny 3/2022, s. 100.

²² Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 7/2014, poz. 68.

ukarania jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez wnikania w stronę podmiotową zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki wcześniej wykazanym zaletom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne²³. Istotnym elementem konstrukcyjnym administracyjnych kar pieniężnych jest także ich właściwe umocowanie prawne. Jak zauważa Stanisław Trociuk: „Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej jest [...] następstwem naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo na naruszeniu zakazu. Jednak musi to być obowiązek albo zakaz prawidłowo ustanowiony przez prawodawcę, a więc z zachowaniem wszelkich reguł tworzenia prawa”²⁴.

4. FUNKCJE ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W KONTEKŚCIE OCHRONY WARTOŚCI

Problematyka funkcji, jakie pełnią administracyjne kary pieniężne, jest zagadnieniem szeroko omawianym w dyskursie doktryny oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Wydaje się, że pomimo wprowadzenia w 2017 r.²⁵ do kodeksu rozdziału IVa wciąż pozostaje ona aktualna. W nauce można spotkać się z przypisywaniem administracyjnym karom pieniężnym różnych funkcji. Różnicowane są także poglądy, która z nich winna być uważana za pierwszoplanową. Nim przejdę do ich omówienia i oceny, należy wskazać, że ustawodawca, uzasadniając przywołaną ustawę zmieniającą, wskazał, że – w jego opinii – do funkcji, które pełnią sankcje administracyjne,

²³ Podobne stanowisko TK zajął w wyroku z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 9/2015, poz. 148.

²⁴ S. Trociuk, *Egzekwowanie ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów wprowadzonych w stanie epidemii*, [w:] *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.

²⁵ Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

naależy zaliczyć: represję, prewencję ogólną i szczególną, a także (w określonych przypadkach) kompensację²⁶.

Administracyjne kary pieniężne pełnią – po pierwsze – funkcję prewencyjną. Jej istotą jest zapobieganie powstaniu określonych zdarzeń, które są oceniane negatywnie, z punktu widzenia obowiązującego systemu norm prawnych²⁷. Funkcja ta ma zatem działać „na przyszłość”, tak aby nie było w ogóle konieczności nakładania kary, gdyż nie wystąpi okoliczność uzasadniająca jej wymierzenie. Wyróżnia się przy tym prewencję ogólną oraz prewencję indywidualną²⁸. Prewencja ogólna oddziałuje na wszystkich adresatów norm prawnych, kształtując ich postawę w taki sposób, aby była zgodna z treścią nakazów i zakazów (prewencja pozytywna) oraz aby adresaci mieli świadomość negatywnych konsekwencji postąpienia wbrew nakazom i zakazom (prewencja negatywna). Natomiast prewencja indywidualna „nakierowana jest na odstraszenie konkretnej jednostki, która naruszyła prawo od kolejnych naruszeń, przez jej unieszkodliwienie i zastosowanie działań o charakterze wychowawczym”²⁹. Na istotną rolę funkcji prewencyjnej zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny. Wskazywał on, że administracyjne kary pieniężne mają na celu mobilizowanie do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa³⁰. W orzeczeniu P 19/06 TK podkreślił, że: „W prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie”³¹. Warto zwrócić uwagę, że zdaniem Trybunału funkcja prewencyjna winna być dominującą funkcją

²⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 70.

²⁷ M. Szpyrka, *Europejskie standardy stosowania administracyjnych kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020, s. 36.

²⁸ *Ibidem*, s. 37.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok TK z 25 marca 2010 r., P 9/08, OTK-A 3/2010, poz. 26.

³¹ Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 1/2007, poz. 2.

sankcji administracyjnych, czym odróżniają się one od sankcji karnych, pełniących – przede wszystkim – funkcję represyjną³². W podobnym duchu do TK o funkcji prewencyjnej wypowiada się sądownictwo administracyjne³³. Również literatura wskazuje na podstawowy charakter funkcji prewencyjnej w kontekście stosowania administracyjnych kar pieniężnych³⁴. Mając powyższe na uwadze, należy zgodzić się z Michaliną Szpyrką, że dla realizacji omawianej funkcji kluczowe znaczenie ma odpowiedni dobór surowości sankcji³⁵. Jej wysokość powinna, z jednej strony, wpływać zniechęcająco na podmioty, które są adresatami zakazu lub nakazu, tak by uznali, że nie jest opłacalne ich naruszanie. Z drugiej zaś strony, wysokość sankcji musi być proporcjonalna do wagi naruszenia, ponieważ – w przeciwnym razie – istnieje zagrożenie społecznego sprzeciwu wobec kary, jako sprzecznej z powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Wydaje się również, że koniecznym elementem prawidłowej realizacji funkcji prewencyjnej jest świadomość nieuchronności kary, a więc powszechne przekonanie, że postąpienie wbrew nakazowi lub zakazowi, z dużym stopniem prawdopodobieństwa, doprowadzi do wszczęcia odpowiedniej procedury i zastosowania sankcji. Jeżeli organy administracji nie będą skutecznie reagować na niezgodne z prawem zachowanie jednostek, może pojawić się poczucie, że warto postąpić wbrew obowiązującym normom, gdyż ryzyko konsekwencji jest niewielkie. Taka sytuacja cechuje się podwójnym stopniem szkodliwości, ponieważ nie tylko doprowadza do wzrostu czynów niepożądanych

³² Wyrok TK z 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 8/2009, poz. 125; wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 9/2009, poz. 134; wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 9/2015, poz. 148.

³³ Zob. np. wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., II FSK 1442/10, Lex nr 1121047, w którym sąd stwierdził, że: „Administracyjne kary pieniężne to środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”, oraz wyrok NSA z 18 marca 2015 r., II GSK 1456/13, Lex nr 1774865, i wyrok NSA z 30 listopada 2011 r., II GSK 1166/10, Lex nr 1151558.

³⁴ Zob. np. R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Radca Prawny 11.2/2017, s. 16; H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w Działaniu 43/2020, s. 160.

³⁵ M. Szpyrka, *op. cit.*, s. 38.

przez ustawodawcę, lecz także budzi u osób przestrzegających prawa poczucie niesprawiedliwości i pokrzywdzenia.

Drugą, istotną z punktu widzenia omawianego zagadnienia, funkcją administracyjnych kar pieniężnych jest funkcja represyjna. Chociaż represja, rozumiana jako stosowanie środka odwetu za wyrządzone przez daną osobę zło, tradycyjnie kojarzy się z prawem karnym, to należy podkreślić, że konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez prawodawcę systemu kar finansowych za zachowanie naruszające prawo publiczne również i poza sferą oddziaływania tej gałęzi prawa³⁶. Jak zauważył w wyroku P 26/11 Trybunał Konstytucyjny: „Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerzej pojętej polityki karania [...]”³⁷. Doktryna podnosi jednocześnie, że należy przeciwstawiać się próbom sytuowania administracyjnych kar pieniężnych w obrębie odpowiedzialności karnej i zacierania granic między tymi dwoma działami prawa. Wskazuje się nadto, że kara pieniężna, jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnej, winna być oceniana przez pryzmat norm oraz konstrukcji występujących w prawie administracyjnym, a nie karnym³⁸. Dla właściwej realizacji funkcji

³⁶ W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, IX: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 424.

³⁷ Wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 7/2013, poz. 99.

³⁸ D.K. Nowacki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 15. Warto w tym miejscu wskazać, że zagadnieniem spornym jest możliwość stosowania do administracyjnych kar pieniężnych art. 42 Konstytucji RP. Zwolennicy poglądów aprobujących powyższe stanowisko wskazują na konieczność szerokiego rozumienia użytego w przywołanym artykule określenia „odpowiedzialność karna”, utożsamiając go nie *stricte* z prawem karnym materialnym, ale szeroko z prawem represyjnym, zob. tamże, s. 14 i n. O szerokim i autonomicznym rozumieniu pojęcia „odpowiedzialność karna” na gruncie Konstytucji RP zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 6/2003, poz. 62, oraz wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK 9/2003, poz. 97.

represyjnej wymagane jest stosowanie przez organ prowadzący postępowanie kilku standardów. Po pierwsze, będą to standardy wynikające z prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R(91)1 z 13 lutego 1991 r. o sankcjach administracyjnych³⁹. Po drugie, organ zobowiązany jest uwzględnić czynniki mające wpływ na wymierzenie kar, w szczególności wskazane w art. 189d i 189e k.p.a. Po trzecie, doktryna podkreśla, że jedną z najważniejszych zasad wykorzystywanych w stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych jest zasada proporcjonalności⁴⁰. Ma ona przy tym działanie dwukierunkowe. Z jednej strony wpływa na proces stosowania prawa, stanowiąc szczególną dyrektywę wymiaru kary, z drugiej zaś skierowana jest do ustawodawcy, wyznaczając mu granicę swobody przy kształtowaniu jej wysokości⁴¹. Warto również wskazać, że zdaniem części przedstawicieli doktryny to właśnie funkcja represyjna, a nie prewencyjna, jest podstawową funkcją administracyjnych kar pieniężnych⁴². Należy także poczynić uwagę, że dwie wymienione w zdaniu poprzednim funkcje uzupełniają się w ten sposób, że funkcja prewencyjna działa „na przyszłość”, zapobiegając zaistnieniu zachowania, które naruszyłoby prawo administracyjne, zaś funkcja prewencyjna stanowi środek reakcji na już popełniony czyn. Można także uznać za uzasadnioną tezę, że brak właściwej realizacji funkcji represyjnej skutkować będzie osłabieniem funkcji prewencyjnej, gdyż adresaci norm dostrzegą, że za systemem nakazów i zakazów nie stoi efektywny mechanizm karania za ich naruszenie.

³⁹ <https://rm.coe.int/16804fc94c> [dostęp 15 października 2024 r.].

⁴⁰ L. Staniszevska, *Materiałne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 35.

⁴¹ Drugi ze wskazanych kierunków zasady proporcjonalności był już stosowany w praktyce orzeczniczej TK. Zob. np. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 7/2014, poz. 68, oraz wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 7/2013, poz. 99. Zagadnienie właściwej implementacji zasady proporcjonalności oraz miarkowania kary zostanie szerzej poruszone w dalszej części artykułu.

⁴² Zob. np. H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, VII: *Prawo administracyjne materiałne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 643.

Opisane w dwóch poprzednich akapitach funkcje administracyjnych kar pieniężnych mają charakter funkcji podstawowych, ale nie wyłącznych. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Polega ona na wydatkowaniu kwot uzyskanych przez organy administracji z tytułu nałożonych kar pieniężnych na cele zbliżone do celów, których nie osiągnięto lub które osiągnięto z opóźnieniem przez skutki niezgodnego z prawem działania obowiązanego⁴³. Powyższa funkcja zauważalna jest, przede wszystkim, w prawie ochrony środowiska⁴⁴. Zbliżona do niej jest również funkcja restytucyjna, której celem jest wyrównanie uszczerbku spowodowanego deliktem administracyjnym⁴⁵. Zdaniem Lucyny Staniszewskiej: „Funkcja ta powinna być bowiem odbiciem funkcji organizatorskiej administracji publicznej, która ma swoiste kompetencje do organizowania życia społecznego. Ma ona na celu zrekompensowanie interesowi publicznemu niekorzystnego wpływu wywołanego deliktem administracyjnym”⁴⁶. Andrzej Wróbel przyjmuje, że administracyjne kary pieniężne pełnią także funkcję ochronną względem wartości wyrażonych w normach prawnych. Nie pełnią zaś, w jego przekonaniu, funkcji egzekucyjnej,

⁴³ Wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 7/2013, poz. 99.

⁴⁴ Zgodnie z ustawą z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) do przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich należą m.in. wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 315a ustawy (art. 401 ust. 5 pkt 1a ustawy).

⁴⁵ L. Staniszevska, *Postępowanie administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2020, Lex, część 1, rozdział 2, pkt 2.2.13.1.3.

⁴⁶ *Ibidem*. Należy jednak wskazać, że pełnienie przez administracyjne kary pieniężne funkcji restytucyjnej nie jest powszechnie przyjmowane w doktrynie. A. Wróbel uważa, że nie pełnią one wspomnianej funkcji, ponieważ ich nałożenie nie prowadzi bezpośrednio do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a ich treścią nie jest obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z prawem (zob. A. Wróbel, *Dział IVa*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, Lex, pkt 12); odmiennie jednak wyrok WSA w Gliwicach z 9 listopada 2017 r., III SA/GI 757/17, Lex nr 2407131.

gdyż funkcję tę sprawują ustawowe środki egzekucyjne, a w szczególności grzywna w celu przymuszenia⁴⁷.

Omawiając funkcje pełnione przez administracyjne kary pieniężne, należy wziąć pod uwagę, występujące w doktrynie, niejednoznaczności terminologiczne co do określania poszczególnych funkcji. Jak zauważa M. Szpyrka, dotyczy to, w szczególności, funkcji kompensacyjnej i redystrybucyjnej, których rozumienie przez poszczególnych autorów jest odmienne⁴⁸.

5. WYMÓG ODPOWIEDNIOŚCI ORAZ EGZEKWOWALNOŚCI ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Aby administracyjne kary pieniężne w sposób skuteczny chroniły dobro wspólne oraz dobro człowieka, muszą, w moim przekonaniu, spełniać dwa podstawowe wymogi: wymóg odpowiedniości i wymóg egzekwowalności. Wymóg odpowiedniości składa się z czterech elementów. Pierwszy z nich można określić mianem „podwójnej (dwustopniowej) proporcjonalności”. W pierwszym „stopniu” nakazuje prawodawcy tak skonstruować system kar pieniężnych, by przewidziana dolegliwość miała charakter proporcjonalny względem szkodliwości sankcjonowanego zachowania. Oceniając zgodność przepisów regulujących kary administracyjne z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, TK badał między innymi, czy określona w nich sankcja jest instrumentem mogącym skutecznie chronić określone dobro prawne⁴⁹, a także czy nałożona kara pozostaje w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę (innymi słowy, czy kara nie jest oczywiście nieadekwatna, nieracjonalna lub niewspółmiernie dolegliwa)⁵⁰. W „drugim” stopniu proporcjonalność stanowi dyrektywę postępowania dla organów stosujących prawo. Zgodnie z nią wymierzona przez organ kara musi

⁴⁷ A. Wróbel, *op. cit.*

⁴⁸ M. Szpyrka, *op. cit.*, s. 40.

⁴⁹ Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 7/2014, poz. 68.

⁵⁰ Wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 7/2013, poz. 99 i przywołane tam orzecznictwo TK.

pozostać adekwatna do wagi i stopnia naruszenia prawa⁵¹. Ciekawych rozważań w tym zakresie dokonał NSA na tle tzw. ustawy SENT⁵². Wskazał, że organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest rozważyć, czy przewidziana sankcja stanowi w konkretnym stanie faktycznym dolegliwość proporcjonalną ze względu na cel jej wprowadzenia, czy też jest niewspółmiernie dolegliwa, przez co zasada proporcjonalności zostaje naruszona. Zauważył nadto, że w interesie publicznym leży nienakładanie kar za naruszenia formalne, gdyby miało to prowadzić do skutków niemożliwych do zaakceptowania ze względu na zasadę praworządności⁵³.

Opisywana wyżej „podwójna (dwustopniowa) proporcjonalność” łączy się ściśle z zakazem automatyzmu w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych. Zakłada on, że organ powinien wziąć pod uwagę, czy działanie danego podmiotu, choćby niezgodne z prawem, wywołało na tyle istotną szkodę w określonych dobrach, że niezbędna staje się reakcja państwa w postaci wymierzenia sankcji⁵⁴. W orzecznictwie wskazuje się,

⁵¹ W doktrynie słusznie zauważa się, że zasada proporcjonalności stanowi jedną z najważniejszych zasad wykorzystywanych przy stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych; zob. L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne...*, s. 35. Podobny pogląd można spotkać również w orzecznictwie NSA. Przykładowo w wyroku II GSK 171/19 sąd zauważył, że: „Nie budzi obecnie w doktrynie i orzecznictwie wątpliwości, że zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mimo że adresowana do ustawodawcy, powinna być traktowana również jako zasada stosowania prawa. Zasada ta musi być odnoszona również do wymierzania sankcji administracyjnych – jako jednej z najbardziej dotkliwych form ingerencji organu administracji publicznej w sferę uprawnień i obowiązków podmiotu administrowanego – w procesie stosowania prawa” (wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., II GSK 171/19, Lex nr 3391259).

⁵² Ustawa z 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1218).

⁵³ Tak np. wyrok NSA z 14 października 2021 r., II GSK 1260/21, Lex nr 3264597; wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., II GSK 338/19, Lex nr 3365264; wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., II GSK 661/23, Lex nr 3683903.

⁵⁴ Zdaniem L. Staniszevskiej, jeśli organ administracji publicznej nie rozważy zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, to tym samym nie wypełni obowiązków wynikających z treści art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. i nie rozstrzygnie o istocie sprawy; zob. L. Staniszevska, *Generalne reguły kolizyjne*

że jeżeli konkretne naruszenie prawa wywołało (lub mogło wywołać) poważne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, to kwalifikować je należy jako znaczące. Jeżeli natomiast naruszenie prawa wywołało jednostkowe i nieznacznie negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych lub skutków tych w ogóle nie wywołało i wywołać nie mogło, to przyjąć należy, że waga naruszenia prawa jest znikoma⁵⁵. Znikomość naruszenia winna skutkować zastosowaniem przez organ instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.). Jak zauważa się przy tym w piśmiennictwie, pojęcie wagi naruszenia prawa musi być interpretowane w stosunku do wartości, dla ochrony czy realizacji których ustanowiono określone normy w ustawie szczególnej, natomiast sama regulacja kodeksowa nie dostarcza aksjologicznych wyznaczników, dzięki którym można ocenić wagę naruszenia prawa⁵⁶. Odstąpienie od nałożenia kary jest również możliwe, jeżeli decyzja o nałożeniu kary ma charakter związany⁵⁷. Jednocześnie należy wskazać, że omawiana instytucja winna być stosowana w sposób rozważny. Nie jest prawidłowe doprowadzenie do sytuacji, w której zasadą stanie się odstępowanie od nakładania kar, a wyjątkiem ich nakładanie⁵⁸.

stosowania przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, OSP 5/2023, s. 172.

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 20 października 2023 r., III SA/Po 576/23, Lex nr 3621941; wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2023 r., III SA/Po 625/23, Lex nr 3644367. Warty uwagi jest wyrok WSA w Gliwicach, w którym sąd dopuścił stosowanie art. 189fk.p.a., kiedy to kwota wymierzonej kary (29,16 zł) jest niższa od kosztów postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego; zob. wyrok WSA w Gliwicach z 17 maja 2024 r., II SA/Gl 78/24, Lex nr 3728714.

⁵⁶ P. Cholewski, *Waga naruszenia prawa w znaczeniu przepisu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2022 r., II GSK 9/22, OSP 4/2023, s. 137*. Warto zauważyć, że w orzecznictwie wskazuje się, iż dokonując oceny wagi naruszenia, zasadne jest kierowanie się wartościami wymienionymi w art. 189d pkt 1 k.p.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 lipca 2021 r., V SA/Wa 566/21, Lex nr 3347424).

⁵⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2023 r., III SA/Po 625/23, Lex nr 3644367.

⁵⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 10 kwietnia 2024 r., III SA/Gl 1095/23, Lex nr 3719807.

Kolejnym elementem wymogu odpowiedniości jest uwzględnianie przez organ okoliczności sprawy. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 189d oraz 189e k.p.a. Pierwszy z wymienionych przepisów wskazuje czynniki, które organ zobowiązany jest wziąć pod uwagę, wymierzając karę pieniężną. Z orzecznictwa wynika, że wszystkie wskazane, w przywołanym postanowieniu kodeksowym, przesłanki mają charakter równorzędny, zaś wymierzenie kary w najwyższym ustawowym zagrożeniu możliwe jest jedynie w takim przypadku, gdy za tym przemawia każda z dyrektyw wymiaru kary⁵⁹. Stosowanie dyrektyw wymiaru kary jest jednak ograniczone do sytuacji, w której kara nakładana jest w drodze decyzji uznaniowej, a nie związanej⁶⁰. Przez wzgląd na brak użycia w treści art. 189d wyrażenia „w szczególności” należy przyjąć, że wymienione w tej jednostce redakcyjnej przesłanki mają charakter zupełny i nie jest dopuszczalne ich rozszerzanie⁶¹. W sposób negatywny trzeba odnieść się do prezentowanych w judykaturze poglądów dopuszczających uwzględnianie przez organ strony podmiotowej naruszenia, tj. brania pod uwagę, czy dany delikt ma charakter zawiniony, a jeżeli tak, to jaka forma winy wystąpiła⁶². Podkreślić należy, że konstrukcja odpowiedzialności administracyjnej opiera się na cesze obiektywności. Jak zauważa Lucyna Staniszevska: „Badanie przez organy administracyjne nastawienia psychicznego sprawcy do czynu, stopnia i formy winy zupełnie zaciera różnice pomiędzy administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, co jest niedopuszczalne w demokratycznym

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 9 grudnia 2020 r., VII SA/Wa 1239/20, Lex nr 3115168. Tak również wyrok NSA z 12 grudnia 2023 r., II OSK 783/21, Lex nr 3703109, oraz wyrok NSA z 8 maja 2024 r., II OSK 1932/21, Lex nr 3757119.

⁶⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 21 sierpnia 2018 r., II SA/Kr 757/18, Lex nr 2549021; wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2020 r., V SA/Wa 1020/19, Lex nr 3026954; wyrok WSA w Lublinie z 11 października 2022 r., II SA/Lu 459/22, Lex nr 3495207.

⁶¹ S, Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 6/2018, s. 25.

⁶² Taki pogląd zaprezentowały sądy administracyjne, np. w wyroku WSA w Warszawie z 27 sierpnia 2020 r., IV SA/Wa 973/20, Lex nr 3110702; w wyroku WSA w Gdańsku z 10 lipca 2024 r., II SA/Gd 8/24, Lex nr 3744632; w wyroku WSA we Wrocławiu z 28 marca 2024 r., II SA/Wr 733/23, Lex nr 3711412.

państwie prawnym⁶³. Ustawodawca przewidział również w Kodeksie postępowania administracyjnego klauzulę siły wyższej (art. 189e). W orzecznictwie za siłę wyższą jest uznawane wyłącznie zdarzenie charakteryzujące się trzema cechami: zewnętrżnością, niemożliwością jego przewidzenia oraz niemożliwością zapobieżenia jego skutkom⁶⁴. Siła wyższa może mieć przy tym związek ze zjawiskami naturalnymi, jak również z działalnością człowieka⁶⁵.

Ostatnim elementem wymogu odpowiedniości jest postulat kształtowania systemu administracyjnych kar pieniężnych w taki sposób, by – co do zasady – wysokość kary nie miała charakteru sztywnego (tj. o bezwzględnie oznaczonej wysokości), lecz widełkowy (tj. z oznaczeniem dolnej i górnej wysokości). Brak sztywnej regulacji w sposób pozytywny wpływa na stosowanie zasady proporcjonalności oraz umożliwia miarkowanie wysokości kary⁶⁶. Zasadne wydaje się jednak podkreślenie, że – wymieniona w zdaniu poprzednim zasada – znajduje zastosowanie również do kar sztywnych. W orzeczeniu II GSK 661/23⁶⁷

⁶³ L. Staniszevska, *Czynniki wpływające na wymiar administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku WSA z dnia 27 sierpnia 2020 r., IV SA/Wa 973/20, OSP 3/2021, s. 136.*

⁶⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2022 r., VI SA/Wa 2576/21, Lex nr 3625994.

⁶⁵ W wyroku z 19 listopada 2021 r., II GSK 1221/21, Lex nr 3331755, NSA uznał, że za siłę wyższą mogą zostać uznane akty władzy publicznej, którym należy się podporządkować pod groźbą sankcji.

⁶⁶ Warto wskazać, że występuje pogląd o niekonstytucyjności ustanawiania kar o sztywno określonej wysokości. Został on wyrażony np. w wyroku TK z 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, OTK-A 2023, poz. 1. Zdaniem M. Wilbrandt-Gotowicz przywołane orzeczenie wpisuje się w standard orzeczniczy, traktujący za niezgodne z Konstytucją regulacje dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu. Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Organy administracji publicznej wobec niekonstytucyjności regulacji nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu*, Zeszyty Prawnicze 24.1/2024, s. 18. Niezależnie od wątpliwości związanych z funkcjonowaniem TK wyrok SK 66/21 był również uwzględniany w orzecznictwie sądów administracyjnych; zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 17 lipca 2024 r., III SA/Gl 135/24, Lex nr 3750603.

⁶⁷ Wyrok NSA z 16 stycznia 2024 r., II GSK 661/23, Lex nr 3683903. Tak samo np. wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2024 r., III SA/Kr 78/24, Lex nr 3712215.

NSA wskazał, że zastosowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do sankcji bezwzględnie oznaczonej wymaga rozważenia, czy wymierzenie kary pieniężnej w określonej wysokości będzie przydatne do osiągnięcia zamierzonych skutków danej regulacji oraz czy zachowana została właściwa dla demokratycznego państwa prawa proporcja między efektem wymierzonej sankcji pieniężnej a jej dolegliwością.

Poza wymogiem odpowiedniości istotną rolę pełni również wymóg egzekwowalności. Administracyjne kary pieniężne nie staną się bowiem skutecznym środkiem kontroli zachowań społecznych, jeżeli organy nie będą skutecznie ich egzekwować. Niskie ryzyko wystąpienia konsekwencji za naruszenie zakazu lub nakazu sprzyja powstawaniu zachowań niepożądanych oraz wpływa negatywnie na społeczne poczucie sprawiedliwości. Założenie powyższe nakazuje przyjąć, że nie wystarczy stworzenie dobrego, ustawowego, systemu kar, lecz niezbędna jest aktywna postawa organów, jak również przyznanie im właściwych narzędzi (ludzkich i technicznych) umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań w tym zakresie.

6. PODSUMOWANIE

Pomimo upływu wieków rzymska paremia *hominum causa omne ius constitutum sit*⁶⁸ znajduje swoje pełne zastosowanie. Jeżeli przyjmiemy, że podstawowym celem istnienia prawa administracyjnego jest ochrona dobra człowieka i dobra wspólnego, istotna stanie się odpowiedź na pytanie o efektywny sposób jego realizacji. Uzasadnione wydaje się założenie, że sam system nakazów i zakazów nie jest do tego wystarczający, lecz niezbędne jest zarówno ustanowienie właściwej sankcji za ich naruszenie, jak i skutecznej metody ich egzekwowania. Administracyjne kary pieniężne odgrywają w tym zakresie znaczącą rolę. Jednak aby mogły one funkcjonować w sposób poprawny, organy tworzące prawo oraz organy je stosujące muszą mieć na względzie funkcje, dla których kary zostały ustanowione, a także podstawowe wymogi ich

⁶⁸ Wszelkie prawo ustanawia się ze względu na ludzi (D. 1,5,2).

odpowiedniości oraz egzekwowalności. W przeciwnym razie administracyjne kary pieniężne staną się jedynie instrumentem fasadowym, który nie ma przełożenia na zachowania społeczeństwa.

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE JAKO ŚRODEK OCHRONY DOBRA CZŁOWIEKA I DOBRA WSPÓLNEGO

Streszczenie

Pytania o cel oraz skuteczność prawa administracyjnego wciąż wydają się pozostawać aktualne. Przyjęcie, że sensem istnienia wskazanego działu prawa jest ochrona dobra człowieka i dobra wspólnego, jako wartości podstawowych, nakazuje rozważyć zagadnienie efektywności środków prawnych, poprzez które ochrona ta jest realizowana. Jednym z najistotniejszych środków są, w tym zakresie, administracyjne kary pieniężne. Celem artykułu jest analiza funkcji oraz wymogów, jakie winny spełniać kary, by stały się realnym sposobem kontroli zachowań społecznych, a przez to rzeczywistym środkiem ochronnym. W moim przekonaniu, aby system kar pieniężnych nie był jedynie systemem fasadowym, zarówno ustawodawca, jak i organy administracji publicznej powinny, przy tworzeniu oraz stosowaniu właściwych regulacji prawnych, mieć na względzie – w szczególności – właściwą realizację funkcji prewencyjnej oraz represyjnej, jak również uwzględnianie w swoich działaniach wymogu odpowiedniości, a także wymogu egzekwowalności.

ADMINISTRATIVE FINES: A MEANS TO PROTECT THE INDIVIDUAL'S WELL-BEING AND THE COMMON GOOD

Summary

Questions about the purpose and effectiveness of administrative law are still cropping up. If we assume that the purpose of administrative law is the protection of basic values, the individual's well-being and the common good, then we should consider the effectiveness of legal means through which this protection is implemented. Administrative fines are one of the most important measures in this respect. The aim of this article is to analyze the functions of administrative penalties and the requirements they should meet to serve as a realistic means to regulate social behaviour, and thereby offer a genuine protective measure. In my opinion, to make the system of fines not just a fictitious system, one of the key points both the legislator and public administration bodies should consider in the creation

and application of appropriate legal regulations is the practical implementation of the preventive and repressive function of the system of fines. They should also take due notice of its suitability and enforceability.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne; dobro człowieka; dobro wspólne; Konstytucja RP.

Keywords: administrative fines; the individual's well-being; the common good; The Constitution of the Republic of Poland.

Data zgłoszenia artykułu do redakcji: 23.06.2025.

Data przyjęcia artykułu do druku: 2.06.2026.

Finansowanie badań: Niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Oświadczenie właściwej komisji etycznej: Nie dotyczy.

Konflikt interesów: Autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań

Literatura

- Boć J., *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985, s. 5-53.
- Cholewski P., *Waga naruszenia prawa w znaczeniu przepisu art. 189f§ 1 pkt 1 k.p.a. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2022 r., II GSK 9/22*, OSP 4/2023, s. 125-139.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 6/2018, s. 23-32.
- Fleszer D., *Administracyjne kary pieniężne*, Roczniki Prawa i Administracji 1/2022, s. 89-100.
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020.
- Karpiuk M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 90-104.
- Kisiłowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w Działaniu 43/2020, s. 160-171.
- Kominek P., *Wartości publiczne w prawie administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 1/2020, s. 51-61.
- Krakała A., *Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała, Warszawa 2018, s. 281-293.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, REPiS 79.3/2017, s. 17-31.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015.

- Nowacki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 11-27.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 649-683.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Przeklasa D., *O pojęciu sankcji administracyjnej – ujęcie retrospektywne i współczesne wyzwania*, [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 275-296.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, Lex, część I, rozdział III, pkt 2.
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, IV: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 421-435.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47-59.
- Staniszewska L., *Czynniki wpływające na wymiar administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska. Glosa do wyroku WSA z dnia 27 sierpnia 2020 r., IV SA/Wa 973/20, OSP 3/2021, s. 134-142.*
- Staniszewska L., *Generalne reguły kolizyjne stosowania przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, OSP 5/2023, s. 151-174.*
- Staniszewska L., *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 28-41.
- Staniszewska L., *Postępowanie administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, IV: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2020, Lex, część I, rozdział 2, pkt 2.2.13.1.3.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, *Radca Prawny* 11.2/2017, s. 9-32.
- Szpyrka M., *Europejskie standardy stosowania administracyjnych kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Organy administracji publicznej wobec niekonstytucyjności regulacji nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności czynu*, *Zeszyty Prawnicze* 24.1/2024, s. 5-19.

- Wilczyński P., *Atrybuty służebnej funkcji prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa-Łódź 2022, Lex 2022, pkt 3.
- Wróbel A., *Dział IVa*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, Lex, pkt 12.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Czeskie rozwiązania prawne dotyczące kar administracyjnych w kontekście potrzeby reformy w Polsce*, Samorząd Terytorialny 3/2022, s. 95-111.
- Żukowski L.J., *Spółeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji)*, PiP 5/2017, s. 95-108.