

ADMINISTRACYJNE  
KARY PIENIĘŻNE  
W  
DEMOKRATYCZNYM  
PAŃSTWIE PRAWA

# MONOGRAFIA

Redakcja naukowa: Mateusz Błachucki

*Warszawa 2015*



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

ADMINISTRACYJNE  
KARY PIENIĘŻNE  
W  
DEMOKRATYCZNYM  
PAŃSTWIE PRAWA

Redakcja naukowa: Mateusz Błachucki

Warszawa 2015

## **Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa**

### **Redakcja naukowa:**

Dr Mateusz Błachucki, Instytut Nauk Prawnych PAN

### **Autorzy:**

dr Mateusz Błachucki, radca prawny Krzysztof Gruszecki, dr hab. prof. INP PAN Adam Habuda, Mateusz Kaczocho, prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska, dr Mariusz Maciejewski, dr Bartosz Majchrzak, radca prawny Daniel Nowicki, dr Sławomir Peszkowski, dr hab., prof. UwB Anna Piszcz, prof. dr hab. Wojciech Radecki, dr Renata Rychter, dr Grzegorz Sibiga, adwokat Lucyna Staniszevska, dr hab. Rafał Stankiewicz, dr Katarzyna Strąk, dr Stanisław Witkowski, dr Paweł Wojciechowski, dr Joanna Wyporska-Frankiewicz, Adam Zieliński, dr Anna Zientara

### **Recenzja:**

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO

### **Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2015

**ISBN 978-83-65029-14-0**

Oddano do składu w listopadzie 2015 r.  
Podpisano do druku w listopadzie 2015 r.  
Nakład: 500 egz.

### **Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

ARW A. Grzegorzcyk  
[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)

# SPIS TREŚCI

<i>Mateusz Błachucki</i>	
<b>Wstęp</b> .....	5
<b>CZĘŚĆ I. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE – ZAGADNIENIA TEORETYCZNE I OGÓLNE</b> .....	<b>9</b>
<i>Daniel K. Nowicki, Sławomir Peszkowski</i>	
<b>Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych</b> .....	11
<i>Lucyna Staniszevska</i>	
<b>Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych</b> .....	28
<i>Mateusz Błachucki</i>	
<b>Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)</b> .....	42
<i>Bartosz Majchrzak</i>	
<b>Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych</b> .....	63
<i>Mariusz Maciejewski, Grzegorz Sibiga</i>	
<b>Automatyzacja w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych</b> .....	72
<i>Paweł Wojciechowski</i>	
<b>Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci administracyjnych kar pieniężnych</b> .....	83
<i>Anna Zientara</i>	
<b>Odpowiedzialność karna i administracyjna za udział w zмовie przetargowej – możliwość podwójnego ukarania</b> .....	94
<b>CZĘŚĆ II. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W WYBRANYCH REGULACJACH PRAWA ADMINISTRACYJNEGO</b> .....	<b>111</b>
<i>Małgorzata Król-Bogomilska</i>	
<b>Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym po nowelizacji z 2014 r.</b> .....	113
<i>Anna Piszcz</i>	
<b>Dobrowolne poddanie się antymonopolowej karze pieniężnej</b> .....	120

<i>Wojciech Radecki</i> <b>Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska</b> .....	128
<i>Krzysztof Gruszecki, Joanna Wyporska-Frankiewicz</i> <b>Lasy, a kary pieniężne na podstawie ustawy o ochronie przyrody</b> .....	142
<i>Adam Habuda</i> <b>Konstytucyjne dylematy kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r.)</b> .....	156
<i>Renata Rychter</i> <b>Ewaluacja systemu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym</b> .....	167
<i>Katarzyna Strąk</i> <b>Kary pieniężne nakładane na przewoźników na podstawie ustawy o cudzoziemcach w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych</b> .....	185
<i>Mateusz Kaczocho</i> <b>Kary pieniężne w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Wybrane zagadnienia)</b> .....	199
<i>Rafał Stankiewicz</i> <b>Administracyjne kary pieniężne w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii</b> .....	207
<i>Adam Zieliński</i> <b>Kary administracyjne w prawie żywnościowym</b> .....	215
<i>Stanisław Witkowski</i> <b>Kilka uwag odnośnie zakresu podmiotowego kar wymierzanych na podstawie art. 40a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przez Inspekcję Handlową</b> .....	223

## WSTĘP

---

Prezentowana publikacja poświęcona jest analizie administracyjnych kar pieniężnych. Zagadnienie to nabiera coraz większego znaczenia wraz ze wzrostem wysokości nakładanych administracyjnych kar finansowych i zwiększającym się zakresem ich stosowania. Jednocześnie zauważalny jest pewien niedostatek refleksji teoretycznej w stosunku do rozwoju regulacji prawnych. Brak jest analiz z czego wynika wzrost ilości finansowych kar administracyjnych oraz ich dolegliwości. Równolegle do wzrostu ilości finansowych sankcji administracyjnych nie ma rozwoju reguł procesowych ich nakładania. Wydaje się, że coraz bardziej palącą potrzebą staje się konieczność wprowadzenia do systemu polskiego prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez organy administracji publicznej. Szczególnie, że w wielu nowych regulacjach brak jest stworzenia dodatkowych gwarancji procesowych dla adresatów administracyjnych kar pieniężnych. Co więcej, adresaci administracyjnych kar pieniężnych nie zawsze mogą uzyskać efektywną ochronę sądową, co jest skutkiem braku zgodności co do zakresu tej ochrony. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w ilości skarg składanych przez adresatów administracyjnych kar pieniężnych do Rzecznika Prawa Obywatelskich oraz podejmowanych w ich następstwie interwencji (zob. w szczególności wystąpienie RPO zamieszczone w prezentowanej publikacji). Szczególnie istotny w kontekście ochrony praw adresatów tych sankcji jest niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wysokości kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (omawiany także szczegółowo w przedkładanej publikacji).

Wychodząc z powyższych założeń Zakład Prawa Administracyjnego INP PAN i Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizowali konferencję naukową poświęconą omówieniu problemów teoretycznych i praktycznych związanych z funkcjonowaniem administracyjnych kar pieniężnych. Celami konferencji były w szczególności przedstawienie i ocena funkcjonowania tego systemu w kontekście ochrony praw i wolności obywatelskich. Konferencja odbyła się 15 czerwca 2015 r. w Warszawie w Instytucie Nauk Prawnych PAN i uczestniczyło w niej wielu naukowców i praktyków z organów administracji publicznej oraz sędziów sądów administracyjnych i powszechnych. Zainspirowani odzewem z jakim spotkała się konferencja organizatorzy postanowili przygotować przedkładaną publikację, która zawiera większość wygłoszonych referatów oraz artykuły nadesłane po konferencji.

Prezentowana praca pokazuje szeroki zakres problemów dotyczących generalnych i szczególnych zagadnień wyłaniających się na gruncie wymierzania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych. Przedkładana książka pokazuje, że problematyka administracyjnych kar pieniężnych znajduje się w fazie intensywnego rozwoju, gdzie tradycyjne koncepcje prawoadministracyjne znajdują się pod silnym wpływem myślenia karnistycznego. Osobiście stoję na stanowisku, że stosowanie kar pieniężnych przez organy administracji nie tworzy nowego rodzaju odpowiedzialności prawnej, ale stanowi przejaw odpowiedzialności administracyjnej. Próby tworzenia nowego rodzaju odpowiedzialności, tzw. karno-

administracyjnej<sup>1</sup>, której istoty upatruje się w ustanowieniu sankcji karnych (represyjnych) z tytułu popełnienia deliktu administracyjnego<sup>2</sup>, oparte są na nietrafnym założeniu, że sankcja nie należy do (istoty) normy prawa administracyjnego. Negując tradycyjną budowę normy prawnej oraz charakter prawa administracyjnego, próbuje się tworzyć wyłącznie analizy sankcji w oderwaniu od norm określających powinne zachowania podmiotów zobowiązanych. Należy przeciwstawić się takim próbom przenoszenia konstrukcji prawnokarnych na grunt prawa administracyjnego. Odpowiedzialność ponoszona na gruncie prawa administracyjnego aktualizuje się w sytuacji naruszenia obowiązków administracyjnoprawnych przez podmioty zobowiązane. Jest wymierzana na podstawie prawa administracyjnego w ramach procedury administracyjnej przez organy administracji państwowej. Sankcje uzależnione są od rodzaju naruszanej normy i mają charakter sankcji administracyjnych. Pozorna intensywność, szczególnie kar finansowych, jest zasadniczo odzwierciedleniem zagrożenia, jakie niesie ze sobą naruszanie odpowiednich przepisów ustawy prawa administracyjnego. Są one wyrazem szczególnej ochrony interesu publicznego, a ich wysokość dostosowana jest zasadniczo do sytuacji materialnej adresatów norm oraz intensywności naruszenia interesu publicznego. Z obowiązku redaktorskiego muszę jednak wskazać, że wiele z artykułów prezentowanych w prezentowanej książce stoi na odmiennym stanowisku. Wydaje się, że stanowić to będzie dodatkową wartość dla czytelnika, który będzie mógł skonfrontować przeciwstawne stanowiska i być może zainspiruje go to do dalszych własnych badań.

Książka podzielona jest na dwie części. W pierwszej z nich, znajdują się artykuły poświęcone ogólnym zagadnieniom wyłaniającym się na tle wymierzania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych. Przedstawione zostały szczególne cechy administracyjnych kar pieniężnych w teorii oraz orzecznictwie. Taka konfrontacja pokazuje pewien zauważalny rozdźwięk pomiędzy literaturą administratywistyczną i orzecznictwem sądowym i trybunalskim. Kolejny artykuł wskazuje na braki w zakresie gwarancji procesowych adresatów administracyjnych kar pieniężnych. Jednocześnie pokazane są nowe zjawiska na tle zidentyfikowanych ułomności istniejącego systemu wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Co ciekawe, rodzą one kolejne pytanie na ile rozwiązania wskazanych problemów nie tworzą nowych problemów miast rozwiązania istniejących niedoskonałości. Zwieńczeniem części pierwszej są dwa artykuły poświęcone niezwykle istotnemu zagadnieniu zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej. Choć na gruncie teoretycznym odpowiedzialność administracyjna i kar na są niezależne to w praktyce trudno uciec od trudnego do uniknięcia wzajemnego oddziaływania regulacji administracyjnej i karnej. Jeden z tych artykułów ma charakter teoretyczny, a drugi odnosi problem do konkretnych przepisów, ale zostały umieszczone razem z uwagi na swój uzupełniający charakter.

Część druga zawiera studia nad wybranymi karami pieniężnymi wymierzonymi na podstawie różnych ustaw szczególnych prawa administracyjnego. Część ta identyfikuje działy administracyjnego, gdzie tematyka sankcji finansowych jest szczególnie aktualna, np. prawo

<sup>1</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 19 i n.

<sup>2</sup> A. Błachnio-Parzych, *Problem podwójnej karalności wykorzystywania informacji poufnych przez tzw. insiderów pierwotnych [w:] Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Scholar, Warszawa 2008, s. 39.

antymonopolowe, prawo ochrony środowiska, prawo przewozowe czy prawo żywnościowe. Prezentowane szczegółowe studia z zakresu wybranych działów prawa administracyjnego rozwijają wiele wątków zarysowanych w części pierwszej. Wnioski płynące z tej części pokazują jak praktyka prawa administracyjnego wyprzedza teorię w zakresie w jakim szczególnie ustawy administracyjne adaptują rozwiązania z innych działów prawa oraz wprowadzają rozwiązania swoiste. Szczegółowe studia pokazują także brak spójnej koncepcji legislacyjnej jak należy ustanawiać sankcje administracyjne, a w szczególności kary pieniężne. Niezwykle widoczny jest także brak przepisów ogólnych dotyczących nakładania sankcji administracyjnych. Z drugiej jednak strony prezentowany w książce (i wspominany w wielu artykułach) projekt niedosłej nowelizacji k.p.a. pokazuje jednak jak nieprzemysłane mogą być propozycje wprowadzania ogólnych przepisów o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych i jak nieudolnie próbuje się je wprowadzać do polskiego systemu prawnego<sup>3</sup>.

Przedstawiana publikacja oraz poprzedzająca ją konferencja stanowią znakomity przykład wieloletniej współpracy Zakładu Prawa Administracyjnego INP PAN oraz Rzecznika Prawa Obywatelskich na polu łączenia refleksji naukowej z praktycznymi aspektami stosowania prawa publicznego i jego kontroli z punktu widzenia ochrony prawa i wolności obywatelskich. Składam serdeczne podziękowania Autorom naszej publikacji za trud, który włożyli w przygotowanie artykułów oraz wszystkim uczestnikom naszej konferencji za owocne i interesujące dyskusje, których wynikiem jest prezentowane wydawnictwo. Mam nadzieję, że okażą się one pomocne w rozwiązywaniu praktycznych problemów związanych z wymierzaniem i miarkowaniem administracyjnych kar pieniężnych, a także będzie stanowiło inspirację do dalszych badań naukowych.

Mateusz Błachucki  
Październik 2015 r.

---

<sup>3</sup> Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej, Druk Sejmowy Nr 3808. Projekt ten bez szerszych konsultacji społecznych i dyskusji naukowej został zgłoszony do Sejmu na dwa miesiące przed upływem jego kadencji. Dodatkowo projektowane przepisy zostały wprowadzone do przepisów wykonawczych do ustawy istotowo niezwiązanej z nowelizacją k.p.a. tj. projektu nowego prawa działalności gospodarczej. Taki sposób uchwalania przepisów stanowi bardzo dobry przykład tego, że kiepska legislacja może być gorsza od braku przepisów.





**CZĘŚĆ I**

**ADMINISTRACYJNE KARY  
PIENIĘŻNE – ZAGADNIENIA  
TEORETYCZNE I OGÓLNE**



Daniel K. Nowicki  
Sławomir Peszkowski

## KILKA UWAG O SZCZEGÓLNYM CHARAKTERZE ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

---

### I. Wprowadzenie

Trudno o bardziej kontrowersyjną i rozpalającą umysły przedstawicieli doktryny prawa problematykę niż administracyjne kary pieniężne. Nawet pobieżna analiza współczesnej literatury prawa administracyjnego i karnego wskazuje, iż ta, nienowa przecież, instytucja prawna, jaką jest administracyjna kara pieniężna, pozostaje przedmiotem szerokiego i niesłabnącego zainteresowania przedstawicieli nauki prawa<sup>1</sup>. Aktywność doktryny w tym zakresie wynika z upowszechniania się administracyjnych sankcji finansowych, a zarazem wzrostu restryktywności tego rodzaju instrumentów prawnych. Podnoszenie górnej granicy wysokości administracyjnych kar pieniężnych powoduje, że kara ta staje się coraz częściej znacznie bardziej dotkliwa niż kara kryminalna<sup>2</sup>. Należy mieć świadomość nie tylko faktu znaczącego wzrostu stopnia ingerencji tych kar w prawa majątkowe, ale także dokonujące się rekonstrukcje podmiotowe tej instytucji. Coraz częstsze jest kierowanie pieniężnych kar administracyjnych do osób fizycznych, odpowiedzialnych za delikty administracyjne podmiotów gospodarczych. Bywa, że w niektórych sytuacjach odpowiedzialność może ponieść wyłącznie członek zarządu lub rady nadzorczej, zaś sam podmiot, w którego działalności pojawiła się sankcjonowana nieprawidłowość jest od sankcji wolny.

Niewątpliwie kary administracyjne zaczynają odgrywać znaczącą rolę systemową. W istocie ujawnia się tu zupełnie nowe pole badawcze, gdyż odpowiedzialność administracyjna zaczyna przejmować funkcję odpowiedzialności karnej. *De lege lata* widoczna staje się specyficzna transpozycja międzygałęziowa funkcji penalnej, bez uwzględnienia wszakże kategorycznych różnic pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym, w szczególności w zakresie koncepcji odpowiedzialności i modelu stosowania prawa. Ustawodawca często w tym zakresie działa bezrefleksyjnie, zacierając granicę między prawem karnym a prawem administracyjnym.

---

<sup>1</sup> Por. (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011; M. Szydło, *Charakter i struktura administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, z. 4, s. 123-150; W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, *Przegląd Prawa Karnego* 1996, nr 14-15, s. 5-17.

<sup>2</sup> Przykładowo projekt ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych przewiduje, iż Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła nakładać kary administracyjne w wysokości do 40 mln zł, zaś w przypadku osób fizycznych do 8 mln zł (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12268400/12272034/dokument180116.pdf>).

Przez projektodawców przepisów z zakresu prawa administracyjnego kary administracyjne uznawane są za prosty i efektywny instrument prawny w dyspozycji organów administracji publicznej, pod presją którego podmioty administrowane zostaną skutecznie przymuszone do respektowania obowiązków administracyjnoprawnych. Niejednokrotnie, wprowadzając kary administracyjne, projektodawcy nie odwołują się w żaden sposób do aksjologii prawa, a delimitacja przypadków, w których jest wprowadzana odpowiedzialność administracyjna oraz karna częstokroć opiera się na daleko posuniętej arbitralności, czy wręcz przypadkowości. Karę administracyjną postrzega się częstokroć jako proste antidotum na niewydolność wymiaru sprawiedliwości. W przekonaniu twórców takich rozwiązań normatywnych jest ona instrumentem represyjnym, w który wyposaża się organy administracyjne, aby były zdolne szybko reagować w przypadku stwierdzenia deliktu administracyjnego. Tymczasem takie podejście winno być jednoznacznie odrzucone w toku procesu legislacyjnego. Ustawodawca, mając wybór między odpowiedzialnością karną a administracyjną winien każdorazowo dokonać oceny, jakie rodzaju dobra w danych okolicznościach zamierza chronić i czy stosowane rozwiązania w istocie służą osiągnięciu zamierzonego rezultatu, ważąc przy tym różną specyfikę procesu stosowania prawa administracyjnego i prawa karnego.

Nie sposób przy tym nie dostrzegać, iż wymierzanie kar kryminalnych nie jest jedynie zagadnieniem dogmatyki prawa karnego, sprowadzającym się wyłącznie do wykładni odpowiednich przepisów ustawy karnej, subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do zdekodowanej normy prawnej i w konsekwentnej do zastosowania wybranej kary, zgodnie z dyrektywami jej wymiaru. Kara kryminalna jest mocno osadzona w szerszej refleksji filozoficznej, socjologicznej, czy też psychologicznej. Istnieje rozbudowana teoria na temat celów, które kara taka ma realizować. O czymś podobnym trudno mówić w odniesieniu do pieniężnych kar administracyjnych. Mają one bowiem sens i wymiar znacznie bardziej pragmatyczny i utilitarny, a katalog celów i funkcji, jakie realizują, jest znacznie uboższy niż w przypadku kar kryminalnych. W toku dokonywanego przez ustawodawcę wyboru – o czym często zapomina się – nie można pomijać także podmiotowego aspektu stosowania regulacji przewidujących odpowiedzialność karną i administracyjną. O ile na gruncie odpowiedzialności karnej wymiar kary powierzony jest niezależnemu i niezawisłemu sądowi, o tyle kary pieniężne stosowane są przez organy administracyjne, którym trudno przypisać niezależność właściwą sądom. Zasadniczo są one umiejscowione w strukturze zhierarchizowanej, a co za tym idzie na stosowanie odpowiedzialności administracyjnej stosunkowo łatwo mogą wpływać uwarunkowania subiektywne, związane – w skrajnych wypadkach – z wyłącznie partykularnymi pobudkami piastunów organów administracyjnych. Sytuację pogarsza fakt, iż w wielu wypadkach ustawodawca nie stawia jakichkolwiek wymagań osobom realizującym kompetencje organów administracji publicznej, co w tym gorszej pozycji stawia podmiot – adresata kary administracyjnej<sup>3</sup>. Gdy dokonać przeglądu nowo tworzonych regulacji prawnych zrodziłoby się pytanie, czy normodawca aby na pewno zdawał sobie sprawę z tych ułomności w procesie stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Możliwe, że jest tego nieświadomy, a być może godzi się na to, traktując administracyjne kary pieniężne bezrefleksyjnie – jak ujął to

<sup>3</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 361.

w jednym ze swych wyroków Trybunał Konstytucyjny – jako tradycyjny środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji publicznej<sup>4</sup>.

Współczesna doktryna prawa, tak administracyjnego, jak i karnego, stoi przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy z uwagi na swą niewątpliwą ewolucję administracyjne kary pieniężne zachowały jeszcze swój administracyjnoprawny status i czy nadal mogą być ujmowane jako rodzaj odpowiedzialności administracyjnej, czy wręcz przeciwnie stały się trzecim, obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, rodzajem odpowiedzialności karnej. Nie wydaje się, aby w niedalekiej przyszłości wypracowano jednoznaczną odpowiedź na to pytanie. Tym bardziej, że żadna prosta odpowiedź nie jest adekwatna. Ani pozbawienie organów administracji tego instrumentu prawnego, ani zastosowanie do niego wprost standardu prawnokarnego, zarówno w wymiarze materialnoprawnym, jak i prawno-procesowym, nie wydaje się zasadne.

Problematyka pieniężnych kar administracyjnych musi być zatem potraktowana autonomicznie. Po pierwsze w szerszym spektrum sankcji administracyjnych, których kary pieniężne są tylko częścią, po drugie na gruncie administratywistycznym, z uwzględnieniem aksjologii prawa administracyjnego, mechanizmów jego stosowania i specyfiki sądownoadministracyjnej kontroli administracji. W naszym przekonaniu nieuprawnionym działaniem ze strony doktryny prawa, w tym przede wszystkim prawa karnego, jest zatem zrównywanie administracyjnych kar pieniężnych z karami kryminalnymi. Czym innym jest bowiem wykorzystywanie *per analogiam* pewnych elementów dorobku prawa karnego na gruncie procesu wymierzania kar administracyjnych, przy uwzględnianiu ich specyfiki jako instrumentu prawnego, który ma swe źródła w prawie administracyjnym, czym innym zaś aprioryczne założenie, iż między karami administracyjnymi a karami kryminalnymi nie ma jakichkolwiek różnic. Warto mieć na względzie, iż kwestia ta zaczyna odgrywać rolę nie tylko w rozważaniach teoretycznoprawnych, lecz przekłada się bezpośrednio na proces stanowienia prawa, co niniejszy artykuł w niewielkim zakresie ma pokazać.

## II. Administracyjna kara pieniężna a odpowiedzialność karna

Administracyjne kary pieniężne stały się trwałym elementem współczesnego prawa administracyjnego zabezpieczającym wykonywanie obowiązków administracyjnoprawnych. Ich stosowanie jest aktualnie immanentnie związane z administrowaniem, albowiem służy przede wszystkim zapewnieniu efektywności działania administracji publicznej.<sup>5</sup> To zjawisko w perspektywie historycznej mogłoby dziwić, zwłaszcza gdyby wskazać, że jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia jeden z klasyków polskiej administratywistyki F. Lonchamps stwierdzał w sposób dość autorytatywny, że „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów”<sup>6</sup>. Rozwijając tę myśl można by-

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r. (P 90/08).

<sup>5</sup> Por. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym* [w:] (red.) L. Boguni, *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, Wrocław 2005, s. 347.

<sup>6</sup> F. Lonchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1967, z. 16, s. 12.

łoby dojść do mylnego – w naszym przekonaniu – poglądu, że kara administracyjna stanowi surogat odpowiedzialności karnej zaszczerpiony na gruncie prawa administracyjnego, ale w istocie obcy temu prawu. Takie twierdzenia opiera się na trudno akceptowalnym z punktu widzenia teoretycznoprawnego uproszczeniu, iż tam gdzie mamy do czynienia z karą, tam zawsze w grę wchodzić powinno prawo karne. Co więcej, zwolennicy tego poglądu twierdzą, że pojęcie „odpowiedzialności karnej” użyte m.in. w art. 42 Konstytucji RP, ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny, albowiem ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialności karnej” nie może rzutować na treść tego pojęcia, które użyte zostało w Konstytucji RP.<sup>7</sup> Z tego też względu przyjmują, że standardy konstytucyjne przewidziane w art. 42 Konstytucji RP odnoszą się do szeroko rozumianego prawa represyjnego, co oznacza, że zakres zastosowania tego przepisu obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną *sensu stricto*, a więc odpowiedzialność za czyn zabroniony ustawą karną, ale również wszelkie inne formy odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki. W literaturze prawa konstytucyjnego wskazuje się, że „kluczem do wyjaśnienia pojęcia ‘odpowiedzialności karnej’ w Konstytucji RP jest (...) pojęcie kary”<sup>8</sup>. Jak jednak odróżnić karę, a co za tym idzie odpowiedzialność karną od innych rodzajów sankcji przewidzianych przez prawo? Wskazuje się, że odpowiedzialnością karną w znaczeniu konstytucyjnym jest każda ingerencja państwa, którą znamionują koniunkcyjnie cztery cechy: (1) dotyka jednostki lub osoby prawnej; (2) jest podejmowana w związku z określonym stanem rzeczy ocenianym negatywnie przez prawodawcę; (3) jest podejmowana w celu ochrony porządku społecznego przed powstaniem stanów rzeczy ocenianych negatywnie (funkcja prewencyjna); (4) ma na celu zadanie dolegliwości danemu podmiotowi, a zatem wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do uniemożliwienia powstania określonego stanu rzeczy ocenianego negatywnie, a także wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (funkcja ściśle represyjna)<sup>9</sup>. W przekonaniu przede wszystkim przedstawicieli doktryny prawa karnego wymienione wyżej kryteria spełnia zasadniczo odpowiedzialność ponoszona na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego (odpowiedzialność administracyjna), w tym zwłaszcza kary pieniężne nakładane przez organy administracyjne. W tym ujęciu niepodobna zasadniczo administracyjnej kary pieniężnej pojmować wyłącznie w kategoriach środka służącego do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, skoro taka kara pełni także zazwyczaj funkcję represyjną. Przy przyjęciu tego punktu widzenia pojęcie „odpowiedzialności karnej” w języku prawnym i prawniczym winno być uznawane za termin wieloznaczny, mający co najmniej dwa różne znaczenia. Z jednej strony węższe ustawowe, odnoszące się do odpowiedzialności za czyn zabroniony ustawą karną (odpowiedzialność karna *sensu stricto*), a z drugiej strony znaczenie szersze, obejmujące nie tylko odpowiedzialność karną *sensu stricto*, ale również wszelkie inne formy odpowiedzialności prawnej związane

<sup>7</sup> Por. wyrok TK z dnia 23 listopada 2003 r. SK 22/02; A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 9, s. 37-38.

<sup>8</sup> K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 1999, z 1, s. 53-54.

<sup>9</sup> *Ibidem* s. 55-56.

z wymierzaniem kar wobec jednostki, w tym także kar administracyjnych. Dla wzmocnienia wagi tej argumentacji przywołuje się także niejednokrotnie regulacje prawa międzynarodowego. Dla wykazania rzeczywistego związku kar administracyjnych z prawem karnym powołuje się treść art. 6 ust. 1-3 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjętej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze oraz drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. Jednocześnie stwierdza się, iż orzecznictwo organów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podkreśla, że „karnymi” są tego rodzaju sankcje, które zostały ustanowione w celach represyjno-prewencyjnych<sup>10</sup>. Przy przyjęciu tego punktu widzenia administracyjne kary pieniężne stają się przejawem odpowiedzialności karnej, co prowadzi wprost do stwierdzenia, że w ich stosowaniu można dostrzec „coraz mniej podobieństw do tradycyjnych środków oddziaływania administracyjnego, coraz więcej natomiast – do form oddziaływania za pomocą prawa karnego, wykraczającego poza ramy odpowiedzialności karnej wyłącznie osób fizycznych”<sup>11</sup>. Takie tendencje w doktrynie prawa, zwłaszcza prawa karnego, wzmacnia pojawienie się w ramach instytucji administracyjnej kary pieniężnej takich elementów, jak przedawnienie, swobodny wymiar tej kary w ramach uznania administracyjnego, możliwość jej odraczania czy też zawieszania<sup>12</sup>.

W naszym przekonaniu należy przeciwstawiać się wzmiankowanym powyżej próbom sytuowania kar pieniężnych w obrębie odpowiedzialności karnej (penalnej) i zacieranie granicy prawem karnym a prawem administracyjnym. Nie można zapominać, że kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji administracyjnych i powinna być każdorazowo analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego, nie zaś karnego<sup>13</sup>. Nazywanie administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w ustawach materialnego prawa administracyjnego sankcjami karnymi (penalnymi) lub rodzajem odpowiedzialności karnej nie wprowadza – naszym zdaniem – żadnych nowych elementów poznawczych do badań nad podobnymi sankcjami. Operowanie w omawianym przypadku takim terminem, jak odpowiedzialność (sankcja) karna nie niesie przecież ze sobą konkretnych normatywnych konse-

<sup>10</sup> Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 78 i n. oraz cytowane tam orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i piśmiennictwo.

<sup>11</sup> Por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 15-16.

<sup>12</sup> O. Górniok, *Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne?*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1996, nr 7-8, s. 33.

<sup>13</sup> Samo pojęcie „sankcji administracyjnej” nie zostało zdefiniowane w prawie pozytywnym i jest wytworem języka prawniczego (por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 13). Pojęcia to dobrze wkomponowuje się w ogólnoteoretyczną koncepcję norm sankcjonowanych oraz norm sankcjonujących. Na gruncie prawa administracyjnego, do pierwszej kategorii norm – norm sankcjonowanych – należy zaliczyć te, które określają stan faktyczny, oraz prawa i obowiązki, jakie mają powstać w związku z jego zaistnieniem. Normy sankcjonujące określają natomiast środki przymusu, odpowiedzialność oraz inne ujemne następstwa za niewywiązanie się z obowiązków nałożonych na podstawie norm sankcjonowanych. Normy sankcjonujące są więc w istocie środkiem zapewniającym przestrzeganie i realizację norm sankcjonowanych. Wyznaczają treść relacji jednostek i administracji w sytuacjach, gdy jednostki te wbrew ciężącym na nich obowiązkom nie realizują norm prawa administracyjnego (por. J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne* [w:] *Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79).



kwencji, skoro ustawodawca wyraźnie przesądził o administracyjnym trybie orzekania i egzekwowania kar pieniężnych. Brak jest wówczas podstaw prawnych do posiłkowego chociażby stosowania przepisów Kodeksu karnego lub Kodeksu postępowania karnego, a dopiero odesłania do tych aktów prawnych mogłyby stanowić potwierdzenie tezy o penalnym charakterze kar pieniężnych. Administracyjna kara pieniężna nie może być w żadnym wypadku stawiana na równi z karą za przestępstwo (lub nawet z karą za wykroczenie), gdyż pomiędzy tymi dwoma rodzajami kar istnieją kategoriałne różnice. Kara za przestępstwo (zwana karą kryminalną) stanowi prawnokarną reakcję na czyn przestępny. Kara ta jest wymierzana w imieniu państwa przez sąd, w specjalnym, uregulowanym przez prawo postępowaniu, w którym gwarantuje się osobom oskarżonym przestrzeganie ich fundamentalnych praw oraz zapewnia bezstronność rozstrzygnięcia. Wymierzanie kar za przestępstwa jest jednym z podstawowych przejawów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który został przez Konstytucję RP powierzony niezawisłym w zakresie orzekania sądom (art. 175 Konstytucji RP). Tymczasem orzekanie kar przez inne organy niż sąd nie może być uznane za wymiar sprawiedliwości realizowany w imieniu państwa. Ważne różnice pomiędzy omawianymi karami dają się także dostrzec w odniesieniu do ich istoty. Istota kary kryminalnej sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości sprawcy przestępstwa. Kara jest dolegliwa, gdyż uderza w tak istotne dobra osoby karanej, jak jej majątek, wolność, prawa obywatelskie. Tymczasem kara administracyjna godzi zasadniczo jedynie w dobro, którym jest majątek podmiotu naruszającego obowiązki administracyjnoprawne. Każde orzeczenie o wymierzeniu kary kryminalnej jest wyrazem ujemnej oceny moralnej czynu sprawcy. Przestępstwo jest przecież czynem negatywnym z etycznego punktu widzenia, gdyż jest niezgodne z akceptowanym przez społeczeństwo systemem etyczno-aksjologicznym. O ile więc kary kryminalne są wymierzone za fundamentalne naruszenia zasad dotyczących współżycia ludzi w społeczności, o tyle kary administracyjne sankcjonują naruszenie norm o charakterze nierzadko technicznym i są dodatkowym środkiem służącym administracji do wykonywania ustaw. Prawo administracyjne nie jest tak mocno powiązane z zagadnieniami etycznymi. Nie realizuje ono postulatów nauki moralności i etyki dotyczących tego, co jest dobre lub złe, lecz zawiera raczej reguły o charakterze technicznym lub organizacyjnym. Podmiot naruszający normy administracyjnoprawne nie tyle godzi w konkretne dobra (wartości) etyczno-moralne, ile raczej przeszkadza w urzeczywistnianiu zadań administracji publicznej. Silnie z tymi spostrzeżeniami koresponduje myśl Z. Leońskiego, który stwierdził, iż „nie chodzi tu również o realizację celów i zasad typowych dla kar kryminalnych, ale – najogólniej rzecz biorąc – o specyficzne cele, które zamierza się osiągnąć przy realizacji norm prawa administracyjnego”<sup>14</sup>. W konsekwencji uznać należałoby, iż instytucja kary administracyjnej stanowi nieodłączny element władztwa państwowego, który polega na stosowaniu przymusu typu administracyjnego, zwłaszcza w sytuacjach dotyczących wykonywania nakazów bądź przestrzegania zakazów ustanowionych przez administrację albo wprost wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Aktywność administracji publicznej w omawianej sferze, jest i będzie zawsze zdeterminowana prawnym obowiązkiem podjęcia skutecznych działań zmierzających do pełnej ich realizacji i doprowa-

<sup>14</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 405.

dzenia do stanu zgodności zaistniałych stanów, sytuacji czy zdarzeń z obowiązującymi aktami normatywnymi<sup>15</sup>. Z powyższego wynika, że administracyjne kary pieniężne winny być postrzegane jako dolegliwość za popełniony delikt administracyjny, przez który należałoby rozumieć czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego. Takie rozumienie administracyjnej kary administracyjnej jest obecne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, są stosowane automatycznie z mocy ustawy i mają znaczenie prewencyjne. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują do wykonywania ustawowych obowiązków, a podstawą stosowania kar jest samo obiektywne naruszenie prawa<sup>16</sup>. W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara administracyjna w opinii Trybunału Konstytucyjnego nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej<sup>17</sup>.

Wypuklając konieczności dokonywania rozróżnienia między administracyjną karą pieniężną a karą penalną w żadnym wypadku nie twierdzimy, iż sam fakt ujmowania kary administracyjnej jako instytucji prawa administracyjnego miałoby się wiązać z jakąkolwiek dowolnością w ich stosowaniu przez organy administracji publicznej. Dzieje się wręcz przeciwnie. Istnienie przepisów konstytuujących administracyjne kary pieniężne każdorazowo powinno się wiązać ze szczególnym obowiązkiem organu administracji publicznej przestrzegania wszelkich standardów stosowania prawa w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Nakładanie kary pieniężnej należy uznać za element stosowania prawa administracyjnego, przejawiający się w wydawaniu aktów administracyjnych, zawierających nakaz wpłaty na rzecz państwa skonkretyzowanych kwot pieniężnych (zobowiązanie publicznoprawne o charakterze pieniężnym). W demokratycznym państwie prawa w ramach procesu stosowania przepisów przewidujących możliwość wymierzenia kary pieniężnej niezbędne jest wykorzystywanie licznych standardów, wywodzonych chociażby z zasady państwa prawa. Nie ulega wątpliwości, iż w świetle judykatury do sankcji administracyjnych pomimo ich rodzajowej odmienności należy odpowiednio stosować niektóre zasady ponoszenia od-

<sup>15</sup> Por. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 121.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r. (P 9/08).

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r. (SK 75/06). W kontekście konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady proporcjonalności nie bez racji podnosi się co raz częściej, że przesłanką wymierzenia kary administracyjnej powinno być jednak wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, wobec którego adresowane są zarzuty, powinien mieć zapewnioną możliwość obrony i wykazania, iż niedopełnienie obowiązku było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, co zmierza do tego, aby w procesie wykładni przepisów sankcjonujących uzyskać rezultat w postaci poszerzenia gwarancji procesowych obywatela (por. M. Wincenciak, *Przesłanki wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej*, [w:] (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 605 i n.).

powiedzialności za czyny zabronione, wypracowane na gruncie prawa karnego. Gwarantują one bowiem właściwy poziom ochrony praw podmiotu, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary administracyjnej<sup>18</sup>. Wśród standardów wymierzania kar administracyjnych najdobitniej podkreśla się niedopuszczalność retroaktywnego stosowania uregulowań wprowadzających odpowiedzialność za delikty administracyjne. Wskazuje się, że nie można stosować przepisów o charakterze penalizującym zawartych w nowych unormowaniach do sytuacji, które miały miejsce jeszcze pod rządami poprzedniej regulacji. Ponadto zaznacza się, że administracyjne kary pieniężne powinny być wykorzystywane przez organy administracyjne do usunięcia rozbieżności między stanem rzeczywistym a postulowanym<sup>19</sup>. Ponadto kary administracyjne muszą być zawsze współmierne w stosunku do rodzaju naruszenia, Choć oczywiście, aby mogły być skuteczne, muszą również być nieuchronne i powodować określoną dolegliwość. Istotne wskazówki w zakresie stosowania administracyjnych kar pieniężnych dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych, stwierdzając m.in.: „Norma zagrożona sankcją administracyjną musi być wykładana zgodnie z jej językowym, literalnym brzmieniem, jeżeli znaczenie tej normy nie budzi wątpliwości. Nie jest dopuszczalne przy interpretacji normy sankcyjnej stosowanie innego rodzaju wykładni – celowościowej czy systemowej dla uzyskania innej, niż to wynika z użycia wykładni gramatycznej, treści danej normy”<sup>20</sup>. Pisząc o prawidłowych zasadach nakładania kar administracyjnych przez organy administracyjne, nie sposób wreszcie pomijać procesu europeizacji zasad wymierzania tego rodzaju odpowiedzialności administracyjnej, tj. wpływu szeroko rozumianego prawa europejskiego, obejmującego nie tylko system prawa Unii Europejskiej, lecz również porządek prawny Rady Europy, na system prawa polskiego. Z punktu widzenia przedmiotu prowadzonej analizy ważnym dokumentem pozostaje Rekomendacja Nr (91)1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjęta w dniu 13 lutego 1991 r.<sup>21</sup>. Wspomniane zasady znajdują swe zastosowanie nawet wówczas, gdy norma kompetencyjna przewiduje wymierzanie kary administracyjnej w ramach uznania admi-

<sup>18</sup> W tym miejscu zasadnym wydaje się przywołanie opinii NSA zaprezentowanej w wyroku z dnia 30 maja 2004 r. (GSK 31/04), w którym stwierdzono: „W świetle przypomnianych rozwiązań należy przyjąć, że na normę prawną kształtującą analizowany obowiązek informacyjny spółki publicznej składają się unormowania zawarte w art. 148 pkt 1 w związku z art. 147 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. i art. 364 § 2 k.s.h. Przy jej egzekwowaniu w trybie art. 85 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., który daje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd uprawnienie do nałożenia kary pieniężnej do wysokości 500 tys. zł na spółkę w razie niewykonania tego obowiązku informacyjnego, muszą być zachowane bezwzględnie zasady interpretacji i stosowania norm o charakterze restrykcyjnym ukształtowane w dziedzinie prawa karnego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 30 września 2009 r. (II GSK 492/09) sformułowało opinię, według której: „Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie prawa administracyjnego panuje utrwalony pogląd, że przepisy, które ustanawiają odpowiedzialność administracyjną i dyscyplinarną zawodową, z uwagi na swój *quasi* prawnokarny charakter, muszą być interpretowane i stosowane w sposób bardzo ścisły, a do kary administracyjnej czy też dyscyplinarnej w pełni ma zastosowanie zasada prawa karnego *nulla poena sine lege*, co oznacza, że nie można stosować w tym postępowaniu środków prawnych nieprzewidzianych wyraźnie w ustawie”.

<sup>19</sup> Por. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r. (II GSK 972/08).

<sup>21</sup> Por. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 652–653).

nistracyjnego. Gdy mamy do czynienia z upoważnieniem do samodzielnego wyboru przez organ administracyjny konsekwencji prawnych stwierdzenia bezprawności administracyjnej, owa samodzielność organu nie może być utożsamiana z jakąkolwiek dowolnością. Organ administracyjny jest zobligowany ustalić sposób korzystania z upoważnienia i cele działania. Obowiązany jest zatem określić mierniki dokonywanego wartościowania i opisać je w sposób przekonujący w akcie administracyjnym nakładającym karę administracyjną.

### III. Administracyjna kara pieniężna jako sankcja administracyjna

Ujmowanie administracyjnej kary pieniężnej w kategoriach odpowiedzialności karnej i próba wydzielania tej instytucji z prawa administracyjnego bądź nadania jej autonomicznego statusu prowadzi częstokroć do sytuacji paradoksalnych. W naszym przekonaniu punktem wyjścia towarzyszącym każdorazowej analizie regulacji dotyczących kar pieniężnych – dokonywanej tak *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* – winno być ustalenie, iż kary administracyjne są jednym z rodzajów sankcji administracyjnych.

W polskim prawie administracyjnym brak normatywnej definicji sankcji administracyjnej<sup>22</sup>, niemniej jednak stosowanie tego terminu powinno być oparte na założeniu, iż istota sankcji administracyjnej pozostaje taka sama, jak każdej innej sankcji prawnej, stanowiąc negatywną konsekwencję naruszenia norm prawnych. W teorii prawa przyjmuje się, że sankcją w znaczeniu ogólnym są prawem przewidziane ujemne następstwa, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu bądź zakazu prawnego, polegającego na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego<sup>23</sup>. Generalnie przyjmuje się, że sankcja w prawie administracyjnym to wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia<sup>24</sup>. Inna możliwa definicja sankcji administracyjnej stwierdza, iż: „Sankcja administracyjna wynika bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego, jest dolegliwością (określoną w normie sankcjonującej) za naruszenie normy (sankcjonowanej) tego prawa”<sup>25</sup>, przy czym pojęcie dolegliwości autor ujmuje jako zapowiedź zastosowania tejże dolegliwości (ujęcie formalne)<sup>26</sup>.

Niezależnie jednak od tego, jaką definicję sankcji administracyjnej przyjmiemy za właściwą, to temu wyborowi zawsze towarzyszyć winno przekonanie, że kara pieniężna nie jest jedynym przewidzianym w systemie prawa rodzajem sankcji administracyjnej. Pośród sankcji administracyjnych należy identyfikować różnego rodzaju sankcje egzekucyjne, oraz sankcje

<sup>22</sup> Warto wskazać, iż art. 5 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego stwierdza, że pod pojęciem sankcji kryje się dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowana przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa, druk sejmowy nr 3942, Sejm RP VI kadencja.

<sup>23</sup> Por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 290.

<sup>24</sup> Por. M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PIP 2002, z. 8, s. 65 i n.

<sup>25</sup> H. Nowicki [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 635.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

pozbawienia lub ograniczenia uprzednio przyznanego uprawnienia. M. Wincenciak stwierdza: „Kolejna grupa sankcji, które wyróżniam, to dolegliwości polegające na pozbawieniu lub ograniczeniu określonego uprawnienia. Do grupy tej zaliczam przede wszystkim sankcje cofnięcia koncesji, pozwolenia bądź zezwolenia”<sup>27</sup>. Warto tu również odnotować inną opinię przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, według których „...w orzecznictwie konstytucyjnym sankcja administracyjna może mieć nie tylko charakter pieniężny, ale obejmuje także swym zakresem wynikające z prawa materialnego administracyjnego cofnięcie zezwolenia, uprawnień lub ich wygaszanie”<sup>28</sup>. Powyższe ustalenie ma o tyle ważne znaczenie dla prowadzonych rozważań, albowiem wskazuje dość jednoznacznie, iż obserwowana częstokroć w literaturze przedmiotu, zwłaszcza prawa karnego, tendencja do wiązania administracyjnych kar pieniężnych z karami kryminalnymi może rodzić nieoczekiwane niepożądane rezultaty z punktu widzenia podmiotów administrowanych (ponoszących potencjalnie odpowiedzialność administracyjną). Wynika to z faktu, iż obserwowanemu zjawisku „autonomizacji” kar administracyjnych wobec innych sankcji administracyjnych i przydawania im szczególnego znaczenia poprzez wprowadzanie odrębnych regulacji prawnych dotyczących zasad ich wymierzania, nie towarzyszy równoległe wprowadzenie analogicznych rozwiązań odnośnie stosowania innych sankcji administracyjnych. Jest to zjawisko o tyle niepokojące, że częstokroć administracyjna kara pieniężna funkcjonuje równoległe z inną sankcją administracyjną w przypadku stwierdzenia przez organ administracji publicznej określonej bezprawności administracyjnej. W takich przypadkach kara administracyjna stanowi alternatywę (łącną bądź rozłączną) wobec innej sankcji administracyjnej. Egzemplifikację takiego rozwiązania legislacyjnego stanowi przepis art. 228 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych<sup>29</sup>, w świetle którego, jeżeli towarzystwo funduszy inwestycyjnych albo fundusz inwestycyjny dopuszcza się określonych deliktów administracyjnych, wówczas Komisja Nadzoru Finansowego może, po pierwsze – cofnąć towarzystwu zezwolenie na prowadzenie działalności, po drugie – nałożyć na towarzystwo funduszy inwestycyjnych karę pieniężną do wysokości 500.000 zł, czy wreszcie, po trzecie – zastosować łącznie obie sankcje administracyjne. Przykład ten winien unaoczniać zatem, że gdyby przepisy prawa przewidywały szczególne zasady wymierzania administracyjnej kary pieniężnej (np. instytucję przedawnienia), a jednocześnie zbywały milczeniem zasady wydawania decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia, co jest sankcją dalej idącą. W jaskrawy sposób prowadziłyby to do niezrozumiałego z punktu widzenia aksjologicznego faworyzowania podmiotów, wobec których zdecydowano zastosować się karę pieniężną – ich pozycja byłaby znacznie korzystniejsza z racji szczegółowego reżimu prawnego nakładania kary administracyjnej. Co więcej, takie działanie prowadziłyby wprost do tego, iż w omawianym przykładzie organ administracji publicznej, chcąc uniknąć stosowania szczegółowych regulacji prawnych dotyczących kar administracyjnych, mógłby wykazywać tendencję do sięgania po instrument nadzorczy najdalej idący, a mianowicie pozbawienie uprawnienia do prowadzenia działalności. Trudno założyć, iż taka jest intencja tych wszystkich przedsta-

<sup>27</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 113.

<sup>28</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012, s. 368.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 157 z późn. zm.

wicieli doktryny prawa, którzy postulują wprowadzenie szczególnych zasad wymierzania kar administracyjnych<sup>30</sup>. Z powyższego wynika, iż błędem jest zatem postulowanie konieczności podjęcia prac nad wprowadzeniem materialnych i formalnych rozwiązań normatywnych wyłącznie w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Takie zapatrywanie ma swe źródło w niedostrzeganiu administracyjnoprawnych antecedencji tego rodzaju kar i ich ścisłym, formalnym i funkcjonalnym związku z innego rodzaju sankcjami administracyjnymi. Należy przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem, iż konieczne jest wprowadzenie kryteriów markowania kary administracyjnej. Należy też dążyć, tam gdzie to możliwe i na tyle na ile jest to możliwe, do wyeliminowania uznaniowości w wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych przez organ administracyjny. Równie słusznym postulatem jest wprowadzenie kompleksowej i uporządkowanej regulacji w zakresie odroczenia zapłaty kary administracyjnej, umorzenia należności z tego tytułu, zwolnienia od odpowiedzialności, uchylenia karalności, przedawnienia w przedmiocie nałożenia kary, czy wreszcie wprowadzenia regulacji odnoszących się do określenia relacji między odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną. Nie może to jednak odbywać się z pominięciem unormowania zasad stosowania innych, nie mniej dotkliwych, sankcji administracyjnych. Skutkiem ograniczenia się wyłącznie do pieniężnych kar administracyjnych będzie nieuchronnie stworzenie inkoherencji systemowej dyskryminującej wobec podmiotów, na które nakładana jest sankcja administracyjna inna niż kara pieniężna. Sytuacja prawna podmiotu karanego na drodze administracyjnej winna być co do swojej istoty taka sama, a konieczne różnice winny wynikać, bądź z różnego statusu prawnego takiego podmiotu (osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, osoba fizyczna), bądź z charakteru danego rodzaju sankcji (tu m.in. zasada miarkowania kary pieniężnej w jej ustalonych ustawowo granicach).

#### **IV. Wymóg określoności przepisów konstytuujących administracyjne kary pieniężne**

Zasada określoności i pewności prawa wymaga, aby norma naruszona, za którą grozi sankcja, była sformułowana w sposób czytelny i jednoznaczny w powszechnie obowiązującym akcie prawnym. Natomiast sama sankcja powinna być przewidziana w akcie prawnym rangi ustawowej<sup>31</sup>. Z racji tego, iż jak wykazano wcześniej, część doktryny prawa utożsamia kary administracyjne z karami kryminalnymi formułuje się dalsze postulaty odnośnie stanowienia prawa, w tym zwłaszcza stwierdza się, że przepisy upoważniające organy administracyjne do nakładania kar pieniężnych powinny spełniać najbardziej rygorystyczne wymogi określoności. Na tę okoliczność przywołuje się niepodważalne ustalenie doktryny prawnokonstytucyjnego oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego jednym z elementów

<sup>30</sup> Powyższe rozważania nie mają charakteru li-tylko akademickiego, albowiem sygnalizowane problemy powstaną jeśli do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzony zostanie Dział IVA zatytułowany „Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych”, co przewiduje art. 2 pkt 2 projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 3808, Sejm RP VII kadencja.

<sup>31</sup> Por. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122-123; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2008 r., II GSK 526/08.



zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP jest nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, obejmujących m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności<sup>32</sup>. Niewątpliwie w przypadku przepisów prawa przewidujących możliwość nałożenia kary administracyjnej konstytucyjny standard określoności przepisów winien być zachowany. Należy zadać jednak pytanie czy ma to być ten sam standard, jaki odnieść można do przepisów karnych. Co więcej przyjęcie takiego założenia prowadzić może do konstatacji, iż przepisy uprawniające organy administracji publicznej do nakładania kar pieniężnych winny sprowadzać się w swej istocie do enumeratywnego wskazywania poszczególnych sankcjonowanych obowiązków, bądź to poprzez opisowe wskazanie danego obowiązku, bądź poprzez wskazywanie poszczególnych przepisów, z których dany obowiązek wynika, a jakkolwiek inna technika legislacyjna uchybia standardowi konstytucyjnemu<sup>33</sup>. *Prima facie* jest to postulat godny wsparcia i nie budzący większych wątpliwości. Trzeba jednak zauważyć, że także i w tym aspekcie podejmowana jest – nieuprawniona naszym zdaniem – próba zatarcia granicy pomiędzy prawem karnym a prawem administracyjnym. Warto wskazać, że dla uzasadnienia tego stanowiska przywołuje się jedynie argumentację odnoszącą się do standardów konstytucyjnych formułowanych w kontekście prawa karnego, pomijając przy tym część dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, który dostrzega jednak różne rodzaje prawa restrykcyjnego.

W pewnym uproszczeniu przyjąć można, że w odniesieniu do prawa karnego standardem konstytucyjnym jest ustawowa wyłączność podstawy prawnej, określoność regulacji oraz zakaz retroaktywności. Z racji braku regulacji odmiennych w administracyjnym prawie materialnym te standardy w pewnej mierze odnoszą się powinno do prawa administracyjnego, przynajmniej w tym zakresie, w jakim ma ono cechy prawa represyjnego, z zastrzeżeniem wszakże, że obie gałęzie prawa są od siebie kategoryalnie różne. W innym przypadku nie byłby do pogodzenia z wymogami Konstytucji RP, ani tryb postępowania, w toku którego kara administracyjna jest nakładana, ani charakter odpowiedzialności administracyjnej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera pogląd Trybunału Konstytucyjnego, według którego: „...wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych. W szczególności nie wydaje się możliwe sformułowanie jednolitych standardów precyzji ustawowej dla wykroczeń i przestępstw. W odniesieniu do wykroczeń należy dopuścić większą swobodę ustawodawcy niż w odniesieniu do przestępstw. Jeszcze większy stopień swobody należy pozostawić ustawodawcy w dziedzinie prawa dyscyplinarnego. Natomiast w sferze prawa karnego *sensu stricto* konstytucyjne standardy precyzji i określoności regulacji prawnych muszą być stosowane w sposób szczególnie rygorystyczny. Dotyczy to w szczególności sposobu tych regulacji prawno-karnych, które dotyczą podstawowych wolności i praw konstytucyjnych”<sup>34</sup>. Z kolei

<sup>32</sup> Por. P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 87 i n.

<sup>33</sup> Tak przykładowo formułuje normę kompetencyjną do nakładania kary administracyjnej przepis art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), czy też art. 194 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2008 r. (P 50/07).

zdanie wyrażone w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r. o sygn. akt P 10/02 w istocie wskazuje na szersze stosowanie wzorców konstytucyjnych wynikających z art. 42 Konstytucji, przy czym w tymże wyroku zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego Trybunał Konstytucyjny sformułował następująco: „(...) podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)”. Na gruncie administracyjnych kar pieniężnych w istocie ważniejsze wydaje się precyzyjne sformułowanie przepisów wyznaczających sankcjonowane obowiązki, a także zdolność adresata do prawidłowego ich rozpoznania<sup>35</sup>, niż tworzenie w ramach przepisów sankcyjnych szczegółowych odesłań do każdego z przepisów zawierających sankcjonowany obowiązek. Tym samym nacisk na dookreślenie norm prawnych w przypadku norm prawa administracyjnego winien być przeniesiony na normy sankcjonowane. W istocie bowiem, o ile typowy przepis karny zawiera w sobie zarówno normę sankcjonowaną (wyrażoną *implicite* w hipotezie normy sankcjonującej – „kto [i tu znamiona czynu]....”), jak i właściwą normę sankcjonującą (ujawnioną w dyspozycji – „...podlega karze [i tu zagrożenie sankcją]...”), a tyle w prawie administracyjnym norma sankcjonowana i norma sankcjonująca wyrażone są odrębnymi przepisami, co oznacza, że norma sankcjonująca może w zakresie swej hipotezy częściowo odsyłać do przepisów sankcjonujących<sup>36</sup>. W przypadku zachowania określoności przepisów, z których wyprowadzana jest norma sankcjonowana wykluczona jest również domniemana uznaniowość organu administracji, bowiem konkretyzacja następuje w procesie stosowania prawa przez organ administracyjny. Na etapie stosowania prawa zawsze zatem wskazywany jest konkretny przepis prawa materialnego, który ustanawia obowiązek, a jednocześnie jego naruszenie jest sankcjonowane – tym samym przepis przewidujący sankcję zawsze jest współstosowany z konkretnym przepisem materialnym. Nie prowadzi to do słusznie kwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny stanu, gdy tworzone przepisy mogą być dowolnie interpretowane, w sprzeczności z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Postulowana w odniesieniu do prawa represyjnego określoność ustawy nie ma na tyle jednoznacznego wymiaru, aby można było ją przekładać na ściśle legislacyjne (techniczno-prawne) wskazania dotyczące formułowania przepisów sankcyjnych w obrębie regulacji prawnoadministracyjnej. Takich dyrektyw brak także w obowiązujących „Zasadach techniki prawodaw-

<sup>35</sup> Warto rozróżnić, czy adresatem danej regulacji sankcyjnej jest profesjonalista (np. przedsiębiorca działający w prawem określonej formie wymuszającej określony poziom organizacyjno-kapitałowy i prowadzący działalność gospodarczą, która wymaga profesjonalnego rozpoznania uprawnień i obowiązków – np. bank) czy też osoba fizyczna w sferze nie leżącej w zakresie jej aktywności zawodowej (np. właściciel nieruchomości).

<sup>36</sup> Nota bene jest rozwiązaniem legislacyjnym stosowane także w kodeksowych przepisach karnych. –W Kodeksie karnym z 1997 r. ustawodawca wielokrotnie zamieszcza przepisy, które sankcjonowany karnie obowiązek określają przez odesłanie wyrażone w sposób ogólny: „kto z naruszeniem przepisów ustawy (m.in. art. 152, art. 188), „kto wbrew zakazom prawa międzynarodowego/przepisom ustawy/przepisom” (m.in. art. 121, art. 142, art. 182, art. 183, art. 211a, art. 264, art. 264a, art. 265, art. 266, art. 299), „kto wbrew obowiązkowi/ szczególnie obowiązkowi” (m.in. art. 179, art. 183 § 3, art. 186, art. 297). W tym kontekście można zadać pytanie czy od ustawy prawa administracyjnego należy wymagać więcej niż od unormowań Kodeksu karnego.



czej”, określonych w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.<sup>37</sup>. Zasady takie, w odrębnym rozdziale, zostały sformułowane dla przepisów karnych. Przy czym wskazana powyżej kategoria odmienności przepisów karnych – co ujawnia się w szczególności w przypadku tzw. pozakodeksowych przepisów karnych wyróżnianych w systematyce ustaw niekarnych w ramach odrębnych rozdziałów – nie uzasadnia stosowania tych zasad wprost do przepisów administracyjnych zawierających kary pieniężne. Standard, aby administracyjne kary pieniężne oraz okoliczności, w jakich mogą być nakładane były określone przez prawo zalecono rządowi państw członkowskich we wzmiarkowanej już Rekomendacji (91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Jednak także z tego aktu prawa międzynarodowego nie wynika skonkretyzowany sposób, w jakim w prawie administracyjnym należy formułować normy sankcjonujące. Tym samym można stwierdzić, iż standard określania kary administracyjnej w polskim porządku prawnym wcale nie jest przesądzony. Prawdą jest, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, zaś ustawodawca nie powinien poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki<sup>38</sup>.

To prowadzi do wniosku, iż trudno akceptowalne staje się ustalenie, iż jedynym prawidłowym sposobem formułowania przepisów prawa przewidujących nałożenie kary pieniężnej jest określenie bezprawności administracyjnej poprzez wskazanie poszczególnych przepisów prawa, z których naruszany obowiązek w danych okolicznościach wynikał. Przyjęcie tego rozwiązania legislacyjnego nie jest błędem, lecz jednocześnie nie powinno być traktowane jako obowiązek normodawcy. Równie akceptowalnym – w naszej opinii – sposobem formułowania przepisów jest ogólne odesłanie do przepisów prawa, z których dany obowiązek wynikał, bez konieczności ich indywidualizacji. Z tego względu w przypadku kar administracyjnych dopuszczalne jest szerokie zakreślenie bezprawności administracyjnej poprzez odesłania np. do „obowiązków wynikających z przepisów prawa” (określających dany rodzaj działalności bądź pewne kategorie działań), czy też „naruszenia przepisów (niniejszej) ustawy”<sup>39</sup>. Z istotnym zastrzeżeniem, że przepisy sankcjonowane wykazują wystarczającą dla spełnienia standardów konstytucyjnych określoność, a zakres odesłania jest czytelny.

Powyższe ustalenie staje się tym bardziej słuszne, gdy zważy się, iż wprowadzanie bardziej „restryktywnych” rozwiązań legislacyjnych generuje dwojaki rodzaj ryzyka. Po pierwsze, jest to ryzyko błędu niewskazania jakiegoś obowiązku lub wskazania go w sposób nieprecyzyjny. Należy mieć na względzie, że przepisy prawa administracyjnego, w szerokim znaczeniu obejmującym także administracyjne prawo gospodarcze, co do istoty dokonują ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane wolności, w tym w szczególności w swobodę działal-

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 98.

<sup>38</sup> Por. wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r. (K 54/07).

<sup>39</sup> Np. art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 1206) daje Komisji Nadzoru Finansowego możliwość nałożenia na członków zarządu zakładu ubezpieczeń lub prokurentów kary pieniężnej do wysokości odpowiadającej trzykrotnemu przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu z ostatnich 12 miesięcy, jeżeli zakład ubezpieczeń między innymi wykonuje działalność z naruszeniem przepisów prawa.

ności gospodarczej. Na normatywną treść regulacji administracyjnoprawnych w dużej mierze składają się nakazy lub zakazy, bądź limitowane dozwoleń – w zależności od zastosowanej konstrukcji legislacyjnej. Co do zasady są to normy sankcjonowane, w dużej mierze sankcjonowane karami pieniężnymi. Konstrukcje o charakterze *lex imperfecta* w zasadzie powinny być obce prawu administracyjnemu, w tym w szczególności administracyjnemu prawu gospodarczemu, i nie odpowiadają metodzie regulacyjnej, na której zasada się ta gałąź prawa<sup>40</sup>. Enumeratywne wskazywanie w przepisie sankcyjnym obowiązków, które określonej sankcji podlegają jest niezwykle żmudne i obejmuje dużą część regulacji. W efekcie trudno o utrzymanie czytelności tak sformułowanych przepisów, a w skrajnych przypadkach konieczne jest przeniesienie treści tak skonstruowanej regulacji do załącznika, ze względu na jej obszerność. Przy tego rodzaju uwarunkowaniach wzrasta prawdopodobieństwo mimowolnego pominięcia, któregoś z wynikających z przepisów prawa obowiązków – czego skutkiem będzie brak możliwości nałożenia kary administracyjnej pomimo stwierdzenia deliktu administracyjnego. Bardziej złożony wymiar tego ryzyka wynika z materialnoprawnych konstrukcji sankcjonowanych obowiązków. Innym przypadkiem złożonej konstrukcji normatywnej są odesłania, zwłaszcza te oparte na odpowiednim stosowaniu przepisów. Nie analizując szczegółowo złożoności tych konstrukcji trzeba wskazać, że w wielu przypadkach wskazywanie konkretnej (pojedynczej) jednostki redakcyjnej ustawy (przepisu) nie będzie możliwe albo może okazać się nieadekwatne dla wskazania sankcjonowanego obowiązku. Także w tym przypadku skutkiem będzie brak możliwości nałożenia sankcji administracyjnej, niewskazanie przez ustawodawcę jakiegoś obowiązku w szczegółowym, zamkniętym katalogu nie będzie mogło być bowiem interpretowane inaczej niż brak kompetencji do wymierzania kary pieniężnej. Drugie zasadnicze ryzyko jest związane z koniecznością objęcia przepisami sankcyjnymi także obowiązków określonych w akcie innym niż ustawa, w której zamieszczane są przepisy przewidujących kary pieniężne. Należy tu podnieść, że pieniężnymi karami administracyjnymi sankcjonowane są dwa rodzaje pozaustawowo określonych obowiązków. Pierwszy to obowiązki wyznaczone w drodze rozporządzeń wykonawczych wydawanych zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. w celu wykonania ustawy. Bezpośrednie wskazywanie w ustawie przepisu rozporządzenia rodzi różnego rodzaju wątpliwości systemowe, np. takie czy wskazany w ustawie przepis rozporządzenia mógłby zostać uchylony w drodze zmiany rozporządzenia przez podmiot wyposażony w kompetencję prawodawczą do wydania tegoż rozporządzenia. W istocie takie rozwiązanie skutkowałoby koniecznością następczej zmiany ustawy, będącej wynikiem zmiany rozporządzenia, co przeczy hierarchicznej budowie systemu źródeł prawa, a dodatkowo, jeżeli mieć na względzie konieczny do przeprowadzenia proces legislacyjny ustawy skutkowałoby zwłoką w sprzężeniu norm sankcjonowanych z normami sankcjonującymi tworząc lukę regulacyjną. Ten sam aspekt, ale w dużo istotniejszym wymiarze ujawnia się w odniesieniu do bezpośrednio obowiązujących aktów pochodnego prawa unijnego, którym w prawie krajowym należy zapewnić skuteczność oddziaływania. Przy zastosowaniu postulowanych niejed-

<sup>40</sup> Jak stwierdził TK w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r. (K. 23/99): „... tam gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosowanej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne”.

nokrotnie rozwiązań legislacyjnych, mając na względzie specyfikę prawa unijnego, formułowanego zwykle w sposób mniej konkluzywny niż przepisy prawa krajowego, ryzyko niewskazania wszystkich obowiązków ujawnia się tutaj w sposób jeszcze bardziej wyraźny niż w odniesieniu do analogicznych konstrukcji w ramach prawa krajowego. Także i tutaj, w przypadku zmiany aktu prawa unijnego nieuchronnie nastąpi niedopasowanie sankcji, jeżeli tylko proces legislacyjny nie zostanie sfinalizowany przed wejściem w życie sankcjonowanych przepisów prawa europejskiego. Bezasadnym byłoby zatem uznawanie techniki legislacyjnej specyficznej dla przepisów karnych jako obowiązku w odniesieniu do przepisów konstytuujących administracyjne kary pieniężne, tylko z tego powodu, iż część nauki traktuje je jako rodzaj odpowiedzialności karnej. Tymczasem wzmiankowane kary pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym wykazują szereg istotnych odmienności. To także winno znajdować swe odzwierciedlenie przy tworzeniu regulacji przewidujących ten typ sankcji administracyjnych.

## V. Podsumowanie

Przedstawione uwagi i spostrzeżenia stanowią jedynie próbę zasygnalizowanie niektórych problemów dotyczących kwalifikacji prawnej administracyjnych kar pieniężnych i jej skutków, zarówno na płaszczyźnie stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. W naszym przekonaniu administracyjne kary pieniężne winny być traktowane jako instrument administracyjnoprawny, autonomiczny wobec kar kryminalnych. Jest to środek prawny, który, jak wszystkie inne sankcje występujące w prawie administracyjnym, ma zapewnić przestrzeganie i realizację norm prawa administracyjnego. Tym samym regulacje dotyczące kar administracyjnych wyznaczają treść relacji podmiotów zewnętrznych wobec administracji i samej administracji w sytuacjach, gdy te podmioty wbrew ciążącym na nich obowiązków nie realizują norm prawa administracyjnego<sup>41</sup>. Standardy materialnoprawne i proceduralnoprawne właściwe prawu karnemu nie mogą być wprost transponowane na grunt prawa administracyjnego. Takie stanowisko nie oznacza jednak, iż zastany stan normatywny dotyczący stosowania przez organy administracyjne kar pieniężnych może być oceniony pozytywnie. Wręcz przeciwnie, jest on daleki od ideału i wymaga podjęcia przez normodawcę zintensyfikowanych działań, tak aby standardy konstytucyjne uzyskały swoje adekwatne odzwierciedlenie w sferze prawa administracyjnego. Podejmując te ze wszech miar uzasadnione, zarówno na płaszczyźnie doktrynalnej, jak i prawodawczej, działania należy unikać – wbrew gałęziowym uwarunkowaniom – procesu autonomizowania kar administracyjnych wobec innych sankcji administracyjnych. Specyfika kary będzie wymagała wprowadzenia odpowiednich odmienności regulacyjnych, stosownie do ich charakteru, ale winny być one postrzegane w jednym z innymi sankcjami administracyjnymi.

Kierunek postulowanych działań ustawodawcy jest zasadniczo znany i zdiagnozowany od wielu lat przez licznych przedstawicieli doktryny prawa. W naszym przekonaniu przy utrzymaniu tego instrumentu prawnego w gestii administracji publicznej, co zasadniczo nie po-

<sup>41</sup> Por. J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne* [w:] *Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79.

winno być kwestionowane, najistotniejsze jest wszakże zweryfikowanie adekwatności i efektywności modelu sądowoadministracyjnej kontroli decyzji administracyjnych wydawanych w przedmiocie zastosowania sankcji administracyjnej, w tym w szczególności nałożenia kary pieniężnej. Jest to o tyle uzasadnione, iż coraz częściej ujawnia się anachronizm wąskiego rozumienia konstytucyjnego terminu „sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej”, jakim posługuje się art. 184 Konstytucji RP<sup>42</sup>. Warto zauważyć, że przyjęcie w odniesieniu do tego rodzaju decyzji administracyjnych kontroli opartej na modelu merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, niewątpliwie służyłoby zwiększonej ochronie praw i wolności przynależnych podmiotów administrowanych, a jednocześnie dezaktualizowałaby wiele zarzutów formułowanych pod adresem administracyjnych kar pieniężnych.

---

<sup>42</sup> Por. Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, Przegląd Legislacyjny 2015, nr 2, s. 9 i n.

Lucyna Staniszevska

# MATERIALNE I PROCEDURALNE ZASADY STOSOWANE PRZY WYMIERZANIU ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

---

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest rozważenie problematyki zapewnienia właściwych zasad materialnych i proceduralnych stosowanych przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych. Problematyka ta jest bardzo doniosła z uwagi na represyjny charakter administracyjnych kar pieniężnych, które stanowią ingerencję w prawa i wolności administrowanych. Zauważyć można w ustawodawstwie polskim negatywne zjawisko ukrywania sankcji penalnej i regulowania ich pod postacią opłat podwyższonych, jak i administracyjnych kar pieniężnych, wymierzanych w trybie procedury administracyjnej z pominięciem licznych gwarancji procedury karnej. Do miana środków przymusu w postaci kar pieniężnych zaliczyć należy ponad 200 przepisów statuujących finansowe kary administracyjne<sup>1</sup>. W ostatnim dziesięcioleciu wprowadzono sankcje w obrębie tych aktywności jednostek, które dotychczas były od nich wolne, jak również zaostrzono już istniejące kary. Jeżeli chodzi o nowe sankcje, to zostały ustanowione aż w 27 aktach prawa administracyjnego. Jako przykład wskazać można, iż nastąpiło to m.in. w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>2</sup>, w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>3</sup>, w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>4</sup>, w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>5</sup>.

Braki legislacyjne, zwłaszcza w zakresie regulacji ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych prowadzą do negatywnej oceny tego zjawiska, *nota bene* niebezpiecznego z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka.

Ustanowienie jednoznacznych reguł materialnych i norm procesowych w postępowaniu zmierzającym do wymierzenia kar administracyjnych służyłoby realizacji konstytucyjnych

---

<sup>1</sup> Warto wskazać, że D. Szumiło-Kulczycka w swojej monografii pt. *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, wymieniła 49 kar pieniężnych obowiązujących w polskim systemie prawnym według stanu na 2004 rok; w okresie 11 lat liczba kar pieniężnych wzrosła dwukrotnie.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r., nr 17, poz. 127 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 391.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 122, poz. 696 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.

zasad demokratycznego państwa prawnego, jak i zasady równości wobec prawa<sup>6</sup>. Obecny stan prawny powoduje nierówne traktowanie administrowanych podlegających ukaraniu w oparciu o różne podstawy prawne.

Dla prawidłowego nakreślenia postulatów *de lege ferenda* w zakresie zasad materialnych i proceduralnych stosowanych przy wymierzaniu kar należy zdefiniować ten instrument prawny, a także określić jego cele i funkcje.

## 1. Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej i jej charakter prawny

Administracyjne kary pieniężne są instytucją występującą w prawie polskim już od kilkudziesięciu lat, ale wciąż toczy się dyskusja o ich definicję, funkcję oraz celowość ich stanowienia i stosowania. Już pobieżna analiza charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych pozwala stwierdzić, że nie są one instytucją jednorodną. Wielopostaciowość administracyjnych kar pieniężnych jest związana z różnorodnością stosunków społecznych, jakie one zabezpieczają. Samo nazewnictwo tego instrumentu prawnego budzi w doktrynie wątpliwości, można spotkać się z różnymi określeniami dolegliwości finansowych nakładanych przez administrację, takimi jak: a) kara finansowa, b) kara pieniężna, czy sankcja finansowa<sup>7</sup>.

Kara pieniężna to pojęcie określające rodzaj sankcji administracyjnej oraz element odpowiedzialności administracyjnoprawnej<sup>8</sup>. Sprowadza się ona do wydania przez organ administracji publicznej nakazu uiszczenia określonej w akcie stosowania prawa kwoty przez podmiot, który nie wykonywał lub wykonywał nienależycie ciężący na nim obowiązek administracyjny.

Pojęcie „kara pieniężna” zostało wyjaśnione przez doktrynę jako pewien rodzaj represji, będącej reakcją organów nadzorujących na nieprzestrzeganie obowiązków administracyjnych przez podmioty nadzorowane<sup>9</sup>. Opierając się natomiast na orzecznictwie sądów administracyjnych, można nakreślić definicję kary pieniężnej jako instrument władztwa administracyjnego nie będącego konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem<sup>10</sup>. Jest ona nakładana bądź wymierzana za stany przeszłe przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, bądź postanowienia na osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej za zachowania bezprawne polegające na działaniu bez wymaganego

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

<sup>7</sup> W doktrynie, orzecznictwie, a także w aktach prawnych najczęściej tę dolegliwość określa się mianem kara pieniężna, jednak J. Zimmermann wskazuje, że z uwagi na brak przesłanki winy w odpowiedzialności za delikt administracyjny nazywanie tego instrumentu karą pieniężną jest nadmiernym uproszczeniem, tak J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 238.

<sup>8</sup> Szeroko na takie ujęcie zwraca uwagę J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 48.

<sup>9</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 326.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. II SA/OI 419/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC11C10921> (dostęp: 19 lipca 2015).

pozwolenia lub zezwolenia albo za przekroczenie jego warunków, bądź za naruszenie zakazu lub nakazu określonego normami prawa publicznego, co stanowi czyn niezgodny z prawem, nazywany deliktem administracyjnym.

Kary wymierzane w jednostkach pieniężnych występują zarówno w prawie karnym pod nazwą grzywny, jak i w prawie administracyjnym pod nazwą kary pieniężnej. Wskazać należy, że o tym, z jakim rodzajem odpowiedzialności mamy do czynienia w danym przypadku, nie decyduje jej nazwa ani lokalizacja w systemie prawa, lecz jej istota<sup>11</sup>. Kary pieniężne są instytucją, która po dziś dzień nie ma dostatecznie skryształizowanego oblicza, co w dużej mierze tłumaczy poważne jej niedomagania w praktyce. Ustawodawca dokonując wyboru metody regulacji karnoprawnej bądź administracyjnoprawnej nie posługuje się jednolitymi i klarownymi regułami wyznaczającym linię demarkacyjną pomiędzy tymi dwoma sposobami regulacji. Jest to zjawisko bardzo negatywne, bowiem wybór metody regulacji determinuje sposób postępowania w sprawach zmierzających do ustalenia i nałożenia sankcji, a także ilość gwarancji materialnych i procesowych dla sprawcy naruszenia. Według aktualnego stanu prawnego odpowiedź na pytanie, czy kary pieniężne należy wiązać z prawem administracyjnym czy karnym, jest bardzo trudna. Zwłaszcza w zakresie wysokości kar pieniężnych i kary grzywny wymierzanej na podstawie kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń zacierają się te różnice. Na podstawie art. 33 k.k. kara grzywny może być wymierzana w maksymalnej wysokości 1 080 000 zł, natomiast przykładowa kara pieniężna wymierzana przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>12</sup> przewiduje fakultatywną karę pieniężną nakładaną na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro. Trudno zatem biorąc pod uwagę dotkliwość finansowej sankcji administracyjnej i sankcji penalnej wskazać na granice pomiędzy tymi instrumentami prawnymi. Kary pieniężne o takim stopniu surowości mają charakter penalny<sup>13</sup>. Różnicą jest niewątpliwie to, że administracyjna kara pieniężna nie jest wymierzana w postępowaniu w którym gwarantuje się oskarżonemu przestrzeganie praw wynikających z art. 42 Konstytucji RP<sup>14</sup>.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych jest przedmiotem dyskusji w doktrynie, dotąd nie wypracowała ona bowiem jednolitego stanowiska odnośnie charakteru prawnego i zasad ustalania kary pieniężnej<sup>15</sup>. Dokonując przeglądu poglądów doktryny zarysowują się trzy podstawowe stanowiska dotyczące charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych.

Pierwsze stanowisko neguje administracyjny charakter kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej<sup>16</sup>. Na gruncie przepisów stanowiących administracyjne

<sup>11</sup> Szerzej o takim ujęciu L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 151.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U.2015.184).

<sup>13</sup> Tak też M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 37.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>15</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 188-194.

<sup>16</sup> L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1974, z. 5, s. 170.



kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych<sup>17</sup> L. Wilk wskazał, że ustawodawca polski siłił się na oryginalność w celu wprowadzenia grzywny, która jednak nie przypominałaby i nie nasuwała prostych konotacji z grzywną występującą w prawie karnym, grzywna ta nie jest jednak instrumentem regulacji administracyjnoprawnej, bowiem przypomina rodzaj „karne-go podatku” a nie instrumentu prewencyjnego<sup>18</sup>.

Przedstawiciele drugiego stanowiska, stanowiący grupę najliczniejszą, postulują uznanie kar pieniężnych za instytucję samoistną będącą przejawem odpowiedzialności administracyjnoprawnej<sup>19</sup>. Twierdzą oni, że kara pieniężna nie jest instytucją prawa karnego ani postępowania przymusowego, chociaż pozornie zawiera element represji i przymusu<sup>20</sup>.

Trzeci nurt uznaje, że administracyjne kary pieniężne stanowią oprócz odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej<sup>21</sup>. E. Łętowska opierając się na założeniu, że istnieją trzy rodzaje odpowiedzialności: karna, odszkodowawcza i służbowa, zaliczała administracyjne kary pieniężne do zakresu odpowiedzialności karnej *sensu largo*<sup>22</sup>. Natomiast W. Radecki podkreślał, że jest to instytucja zbliżona do kary kryminalnej za wykroczenie i stanowi przejaw odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*<sup>23</sup>.

Jednolitemu pojmowaniu tej instytucji nie sprzyja brak ogólnej regulacji kar pieniężnych, a także stanowienie ich z pominięciem zasady proporcjonalności. Wskazać można, że instytucja ta jedną nogą stoi w prawie karnym, a drugą w prawie administracyjnym. Zjawisko niespójności w ramach tej instytucji dodatkowo pogłębia niekonsekwencja polskiego ustawodawcy, który wręcz na oślep dokonuje wyboru administracyjnej regulacji sankcyjnej. Organy administracji korzystają jednak z szerokich kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu roli państwa administracyjnego, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji.

W ocenie charakteru kar pieniężnych pomocne jest także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). W orzecznictwie ETPCz „sprawa karna” jest rozumiana szeroko. Trybunał dąży bowiem do szerokiego stosowania gwarancji materialnych i proceduralnych zawartych m.in. w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Powoduje to, że dochodzi do kwalifikowania spraw rozpoznawanych przez Trybunał jako karne, pomimo tego, że w prawie krajowym nie są one tak klasyfikowane<sup>24</sup>. ETPCz wskazuje, że dla oceny czy dana sankcja ma charakter penalny znaczenie mają następujące kryteria: a) rodzaj i wysokość (su-

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 19 XI 2009 r. o grach hazardowych, (Dz. U. z 2009, nr 201, poz. 1540).

<sup>18</sup> L. Wilk, *Kary...*, op. cit., s. 151.

<sup>19</sup> A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2642, PPALX, Wrocław 2004, s. 218; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 94.

<sup>20</sup> S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 187.

<sup>21</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, op. cit., s. 29 i n.

<sup>22</sup> E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracji*, w: *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, pod red. G. Schulze, J. Łętowskiego, Wrocław 1981, s. 228.

<sup>23</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność Prawna w Ochronie Środowiska*, Warszawa 2002 r., s. 79; tenże, *Kategoryzacja czynów zabronionych pod groźbą kary w prawie polskim, czeskim i słowackim. Część II obowiązujący stan prawny*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 8.

<sup>24</sup> Por. wyroki ETPCz z: 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77, Series A, nr 80; 8 czerwca 1976 r.; Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Series A, nr 22; 21 lutego 1984 r.; Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79, Series A, nr 73.



rowość sankcji; b) cel, któremu ma ona służyć. Należy podkreślić, że w orzecznictwie ETPCz kryteria – charakter czynu (cel sankcji) oraz rodzaj i surowość kary nie są traktowane kumulatywnie; spełnienie jednego z nich wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy<sup>25</sup>. Utrwalone jest już orzecznictwo ETPCz wskazujące, że nakładane na przedsiębiorców kary pieniężne mają charakter sankcji karnych<sup>26</sup>.

Uznanie przez ETPCz, że określona sankcja, traktowana w ustawodawstwie krajowym jako sankcja administracyjna, ma w istocie charakter kary kryminalnej, nie oznacza że ustanawiająca ją norma ma być od tego czasu zaliczona do prawa karnego, ale koniecznym jest, ażeby zostały zachowane standardy (gwarancje) wynikające z art. 6 konwencji dla postępowań w sprawach karnych.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne mają pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami. Celem pierwszoplanowym kar administracyjnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna<sup>27</sup>. Natomiast kara za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu przede wszystkim represję, rozumianą jako odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary. Słusznie jednak zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie<sup>28</sup>, że stanowienie kar pieniężnych nieproporcjonalnych za sprawą ich dolegliwości i niemożności uwolnienia się od tej odpowiedzialności powoduje, że kary te zbliżają się do kar kryminalnych.

Mając na uwadze różnorodność celów, funkcji administracyjnych kar pieniężnych, sposobu ich regulacji oraz ich dotkliwości, wskazać należy, iż podzielić je można na dwie grupy<sup>29</sup>. Do pierwszej z nich, należy zaliczyć administracyjne kary pieniężne czysto administracyjne, czyli takie, które pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną i gwarancyjną a ich dolegliwość jest proporcjonalna do naruszenia. Do drugiej grupy, należą wszelkie te kary pieniężne, które są nadmiernie surowe i pełnią przede wszystkim funkcję represyjną. Podział taki jest niezwykle istotny dla przyporządkowania poszczególnym z nich właściwych gwarancji materialnych i proceduralnych związanych z ich wymierzaniem. W przypadku kar pieniężnych o charakterze *quasi* karnym, niewątpliwie w większym stopniu niż w stosunku do kar czysto administracyjnych należy odpowiednio stosować gwarancje prawno-karne.

<sup>25</sup> Wyrok ETPCz z 9 października 2003 r., Ezeh i Connors przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 39665/98 i 40086/98, ECHR 2003-X.

<sup>26</sup> Wyrok ETPCz z dnia 23 marca 2000 r. Loannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa przeciwko Grecji, Lex 520369.

<sup>27</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223; a także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68; podobnie wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, M.P. z 2009, nr 68, poz. 888.

<sup>29</sup> Szeroko o funkcjach sankcji administracyjnych H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, w: System Prawa Administracyjnego, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 7, *Prawa administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 42-46.

## 2. Międzynarodowe gwarancje materialne i proceduralne w stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych

W zakresie wszystkich sankcji administracyjnych, a w tym kar pieniężnych minimalne gwarancje ochronne wobec osób podlegających ukaraniu, zawarte zostały w tzw. soft law, do których należy Rekomendacja Komitet Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. W tym dokumencie Komitet Ministrów Rady Europy postuluje o wprowadzenie następujących gwarancji dla podmiotu podlegającego odpowiedzialności:

- 1) Sankcje i przesłanki ich nakładania powinna określać ustawa;
- 2) Nie wolno nałożyć sankcji, jeśli w czasie popełnienia czynu nie podlegał on karze; w sytuacji gdy obowiązywały łagodniejsze zasady odpowiedzialności, nie można stosować wprowadzonej później surowszej sankcji; w wypadku wejścia w życie mniej represyjnych norm należy je stosować do wcześniej dokonanego deliktu;
- 3) Nikt nie może być dwukrotnie karany administracyjnie za ten sam czyn, na mocy tego samego przepisu lub przepisów chroniących ten sam społeczny interes;
- 4) Każde działanie zmierzające do nałożenia sankcji administracyjnej powinno być podjęte w „rozsądnym” terminie, z dostosowaniem szybkości postępowania do okoliczności sprawy;
- 5) Każde postępowanie wszczęte w sprawie nałożenia sankcji musi – ze względu na potrzebę ochrony praw danej osoby – zakończyć się rozstrzygnięciem zamykającym postępowanie<sup>30</sup>.

Komitet Ministrów Rady Europy wydał także rezolucję nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji, formułującą zasady słusznego postępowania administracyjnego, które należy stosować także do sankcji administracyjnych, w tym do kar pieniężnych. Akt ten zawiera normy, które zostały skodyfikowane w kodeksie postępowania administracyjnego. Zawiera ona następujące zalecenia:

- 1) Osoba, której grozi sankcja, powinna być poinformowana o zarzutach wobec niej, zostanie jej wyznaczony odpowiedni termin przygotowania obrony,
- 2) Osobę tę lub jej przedstawiciela należy poinformować o rodzaju świadczących przeciw niej dowodów,
- 3) Przed podjęciem rozstrzygnięcia osobie tej umożliwić należy zajęcie swojego stanowiska (skorzystanie z prawa wysłuchania),
- 4) Akt nakładający sankcję musi zawierać uzasadnienie,
- 5) Ciężar dowodu spoczywa na organie administracji,
- 6) Zgodność z prawem aktu nakładającego sankcję powinna podlegać kontroli niezawisłego sądu<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129-132.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 132.

Przywołane rekomendacja i rezolucja wskazują minimalne standardy materialne i proceduralne dla państw członkowskich, lecz formalnie ich nie wiążą. Niewątpliwie jednak przy określeniu standardów, których niezbędność w sprawach administracyjnych zmierzających do wymierzenia kary pieniężnej trudno zakwestionować, należy kierować się prawem do sądu oraz prawem do rzetelnego postępowania, które zapewnia art. 6 ust 1-3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>32</sup>. W art. 6 ust. 2 wskazane zostały elementy szczegółowe rzetelnego procesu, na który składają się następujące pod-zasady:

- 1) domniemania niewinności i wywiedziona z niej zasada braku obowiązku przedstawiania dowodów na swoją niekorzyść, jak i braku obowiązku udowodnienia swojej niewinności,
- 2) prawa do bycia niezwłocznie poinformowanym w zrozumiałym języku o przyczynie i istocie oskarżenia, prawo do posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przeprowadzenia obrony,
- 3) prawa do bronięcia się osobiście, prawa do uzyskania pomocy prawnej,
- 4) prawa do uczestnictwa czynnego przy przesłuchaniu świadków,
- 5) prawa do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza w przypadku nieznamomości języka używanego w postępowaniu.

W praktyce polskiej nie stosuje się wprost gwarancji zawartych w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP do administracyjnych kar pieniężnych, zwłaszcza zasady domniemania niewinności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego postanowienia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP mogą dotyczyć nie tylko odpowiedzialności karnej w sensie ścisłym, ale również innych form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzeniem kar, środków o charakterze represyjnym wobec jednostki<sup>33</sup>. Trybunał jednak za zbliżoną do represji karnej uznaje wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną i zawodową, i w tych postępowaniach nakazuje ustawodawcy odpowiednie stosowanie takich standardów prawnych, jakie Konstytucja RP wymaga przy tworzeniu prawa karnego<sup>34</sup>. Karę pieniężną, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy jednak uznać za środek represyjny mniej dolegliwy dla podmiotu naruszającego normę sankcjonowaną niż kara wymierzana przez sąd w procesie karnym. Nadto nie ma rozstrzygającego znaczenia o podobieństwie kar pieniężnych do grzywny fakt, że te pierwsze mają również charakter represyjny<sup>35</sup>. Trybunał w swych orzeczeniach pomija, że nie wszystkie delikty administracyjne mają charakter naruszenia norm technicznych i kary pieniężne często nie są mniej dolegliwe niż kary grzywny. Stąd też nie widzi on potrzeby stosowania do odpowiedzialności administracyjnej takich samych gwarancji, jak w przypadku odpowiedzialności karnej. Nie sposób się jednak zgodzić z takim stanowiskiem, ponieważ administracyjne kary pieniężne, zwłaszcza te o wysokim stopniu dolegliwości pełnią przede wszystkim funkcję represyjną, a zatem należałoby do nich stosować chociażby odpowiednio gwarancje z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji RP. Zasygnalizować należy pilną potrzebę wypracowania przy tworzeniu prawa represyjnego

<sup>32</sup> Dz. U. z 1993, nr 61, poz. 284.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10.02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 63; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTKA 2000, nr 10, poz. 103.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001, sygn. K 22/00 (Dz. U. z 2001 nr 016, poz. 185).

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

takich standardów, które zapewnią rzetelne postępowanie w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych.

Mówi się i pisze bardzo wiele na temat ochrony praw człowieka w polskim prawie karnym materialnym i procesowym, które składają się na prawo do rzetelnego procesu. Nie można tego samego jednak powiedzieć o prawie administracyjnym w zakresie postępowań dotyczących ustalenia odpowiedzialności za delikt administracyjny i wymierzenia kary pieniężnej. W przypadku zastosowania odpowiedzialności za delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną, podmiot wobec którego ma być ona zastosowana jest w zdecydowanie gorszej sytuacji niż podmiot oskarżony o popełnienie przestępstwa czy też obwiniony o popełnienie wykroczenia. W ramach tej odpowiedzialności uwidacznia się problem braku jakichkolwiek gwarancji procesowych, charakterystycznych dla postępowania karnego oraz problem braku regulacji ogólnych prawa materialnego, w tym zasad i dyrektyw wymiaru tych kar. W postępowaniu administracyjnym nie obowiązują takie reguły jak domniemanie niewinności, zasada *in dubio pro reo*, ograniczenia doznaje także zasada prawa do obrony, a w postępowaniu sądowno-administracyjnym nie przeprowadza się co do zasady postępowania dowodowego.

### 3. Zasady materialne

Jedną z najważniejszych zasad materialnych wykorzystywanych w stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych winna być zasada proporcjonalności. Jest ona nazywana w doktrynie i orzecznictwie zasadą współmierności, miarkowania bądź adekwatności, a ponadto zakazem nadmiernej ingerencji<sup>36</sup>. Wywodzi się ją z dwóch przepisów Konstytucji RP, a mianowicie z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3. Nakaz dostosowania środków do celów przewidzianych prawnie jest zawarty także w art. 8-11 oraz w art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W efekcie dyskusji nad zasadą proporcjonalności wyodrębniono jej trzy elementy, tj.: 1) nakaz przydatności, 2) nakaz konieczności, 3) nakaz proporcjonalności<sup>37</sup>.

Nakaz przydatności oznacza, że przewidziany prawem środek lub ingerencja organu administracji muszą być zdolne do osiągnięcia celu, dla którego są one podejmowane. Nakaz konieczności mówi o tym, żeby ingerencja nie wykraczała poza to, co jest konieczne dla realizacji celu regulacji prawnej. Wreszcie nakaz proporcjonalności sensu *stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji) wymaga tego, aby cel postawiony przez ustawodawcę albo administrację publiczną działającą na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie znajdował się w odpowiedniej proporcji do ciężaru i dotkliwości podejmowanych środków.

Zasada proporcjonalności została także ujęta w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, w art. 35, który miał stanowić, że: „jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju sankcji i jej rozmiaru, wymiaru sankcji dokonuje się uwzględniając cele

<sup>36</sup> D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, poz. 59 i n.; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze, w: Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992, s. 51.

<sup>37</sup> D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 59 i n.

oraz wszystkie istotne, przesądzające o odpowiedzialności sprawcy naruszenia prawa, okoliczności sprawy<sup>38</sup>.

Na płaszczyźnie regulacji penalnych najistotniejszym aspektem zasady proporcjonalności jest zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy za pomocą sankcji karnej czy też administracyjnej w dobra prawnie chronione. W tym znaczeniu zasada proporcjonalności określa zakres swobody ustawodawcy wprowadzającego normy prawne, które godzą w materię praw człowieka.

Przykładem orzeczenia o niekonstytucyjności regulacji prawnej ze względu na nieproporcjonalność kary jest wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12<sup>39</sup> w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia. Trybunał wskazał, że państwo może nakładać administracyjne kary pieniężne za naruszenia prawa spoza systemu prawa karnego, ale swoboda ustawodawcy nie jest tu nieograniczona, a kary muszą być przede wszystkim proporcjonalne do rangi naruszenia. Zdaniem Trybunału zasady wymierzania kar pieniężnych za wycinkę drzew lub krzewów bez zezwolenia z własnej działki są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie przewidują zmniejszania kar w szczególnych sytuacjach, nadto nie spełniają wymogów proporcjonalności ze względu na skalę represyjności wysokości wymierzonej kary. Podobnie orzekł Trybunał Konstytucyjny na kanwie kar pieniężnych z ustawy o odpadach w wyroku z dnia 15 października 2013 roku<sup>40</sup>. W orzeczeniu tym TK wskazał, że art. 79c ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., przez to, że przewidywał niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, był niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie zasady proporcjonalności.

Kolejną ważną zasadą prawa materialnego, która powinna być stosowana do administracyjnych kar pieniężnych jest przedawnienie karalności i wykonania kary. W prawie administracyjnym nie istnieje jedna ogólna definicja instytucji przedawnienia. Zgodzić się należy z R. Lewicką, M. Lewickim i J. Wyporską – Frankiewicz, którzy wskazują, że brak regulacji ogólnej przedawnienia wszelkich sankcji administracyjnych stanowi istotny mankament obowiązującego stanu prawnego, a obecne próby odwoływania się do ordynacji podatkowej, czy też innych systemów prawnych są zjawiskiem niekorzystnym dla administrowanych<sup>41</sup>.

Na tle regulacji kar pieniężnych widoczna jest lakoniczność ustawodawcy w stanowieniu przepisów odnoszących się do ich przedawnienia. Jedynie w przypadku niektórych deliktów i wymierzanych z ich tytułu kar obowiązuje instytucja przedawnienia wymierzenia lub wykonania kary. Brak regulacji przedawnienia w przypadku większości ustaw prawa materialnego regulujących kary pieniężne prowadzi do przyjęcia, że odpowiedzialność administracyjna jest odpowiedzialnością wieczną, a w konsekwencji jest najbardziej restrykcyjną spośród odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Polski ustawodawca jest niekonse-

<sup>38</sup> *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały”, Warszawa 2008, nr 60, s. 62.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK-A z 2014, nr 7, poz. 68.

<sup>40</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2013, sygn. P 26/11, (Dz. U. z 2013 r. poz. 1426).

<sup>41</sup> R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, w: *Sankcje administracyjne...*, op. cit., s. 564.

kwentny, w niektórych ustawach prawa administracyjnego materialnego reguluje przepisy dotyczące przedawnienia kar pieniężnych<sup>42</sup>, a w innych nie<sup>43</sup>. Dodatkowo w przypadku regulacji przedawnienia, jedynie sporadycznie stanowi instytucję przedawnienia karalności, jak i wykonania kary pieniężnej<sup>44</sup>. Obecnie w projekcie przepisów wprowadzających Prawo działalności gospodarczej znalazły się przepisy stanowiące o przedawnieniu się karalności kar pieniężnych, jeśli minęło 5 lat od naruszenia przepisów lub wystąpienia ich skutków, jak i przedawnienia wykonania tej kary jeżeli minęło 5 lat od chwili, kiedy powinna ona zostać uiszczona<sup>45</sup>. Regulacja ta jednak będzie ograniczona podmiotowo do osób prowadzących działalność gospodarczą. Tymczasem dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego koniecznym jest konstruowanie nowych rodzajów kar pieniężnych z uwzględnieniem instytucji ich przedawnienia.

Rozważania wymagają także zasady dotyczące ulg w spłacie kary pieniężnej, takie jak odroczenie wykonania kary, umorzenie kary, bądź jej rozłożenie na raty. Możliwość skorzystania z tej pomocy publicznej, w przypadku spraw, w których ukarani borykają się z problemami finansowymi i nie są w stanie bez uszczerbku dla siebie i najbliższych, bądź dla bytu działalności gospodarczej uiścić kary, powinna być zapewniona we wszystkich ustawach stanowiących kary pieniężne.

#### 4. Zasady proceduralne

Jednym z najistotniejszych praw strony w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji obciążającej karą pieniężną jest prawo do niezwłocznego poinformowania o istocie i przyczynie wszczęcia postępowania oraz o jego przedmiocie, znane postępowaniu karnemu jako prawo do poinformowania o postawionych zarzutach. Niewątpliwie brak wyczerpującej informacji o tym, jaki delikt administracyjny jest zarzucany stronie, uniemożliwia jej podjęcie konkretnych działań w celu obrony swoich interesów, zwłaszcza gdy nie ustanowiła ona profesjonalnego pełnomocnika. Obowiązek organu poinformowania o przedmiocie postępowania i zarzucanym stronie delikcie można wywodzić z art. 9 i 10 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>46</sup>. Zgodnie z art. 9 k.p.a. „organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach fak-

<sup>42</sup> Art. 58 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 934, z późn. zm.) zawiera przykład ujęcia przedawnienia karalności i wykonania kary pieniężnej w jednej ustawie.

<sup>43</sup> W ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 1048) brak jakiegokolwiek przepisu stanowiącego o przedawnieniu kar pieniężnych wymierzanych za naruszenia tej ustawy.

<sup>44</sup> Przykładem regulacji przedawnienia wykonania kary pieniężnej jest art. 89 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 627). W przepisie tym wskazano, że kary nie uiszczą się po upływie 5 lat od końca roku, w którym upłynął termin jej wniesienia, natomiast ustawa z dnia 21 marca 1985 r., o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U.2015.460) w art. 13n stanowi wyłącznie o przedawnieniu karalności, jeżeli od dnia popełnienia naruszenia upłynęło 6 miesięcy.

<sup>45</sup> Projekt założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/266132/266133/266134/dokument141282.pdf> (dostęp: 4 października 2015 r.).

<sup>46</sup> Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 16 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 267), dalej: k.p.a.

tycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Regulacja ta została sformułowana na tyle szeroko, że niewątpliwie w swym zakresie normowania mieści obowiązek organu poinformowania strony postępowania o stawianym jej zarzucie naruszenia przepisu prawa, z którym to wiąże się norma nakazująca organowi lub umożliwiająca mu fakultatywne nałożenie bądź wymierzenie kary pieniężnej.

Zasada ta ma zostać zrealizowana na początku postępowania i to „niezwłocznie”<sup>47</sup>. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego organy powinny zamieścić szczegółową informację o naruszeniu i kwalifikacji prawnej związanej z tymże zachowaniem, a ich forma powinna być sformalizowana<sup>48</sup>.

Jako trzecią zasadę we wspomnianej już rezolucję nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji, wskazano prawo do wysłuchania sprawcy deliktu. Prawo do wysłuchania powinno być zagwarantowane w postępowaniu przed organami administracji za pomocą proceduralnych instytucji określających uprawnienia procesowe uczestników postępowania i obowiązki organów. Na prawo do wysłuchania w pierwszej kolejności składa się uprawnienie do czynnego udziału w postępowaniu podmiotu, którego to postępowanie dotyczy. Strona postępowania powinna mieć zagwarantowaną możliwość zajęcia stanowiska w przedmiocie prawdziwości faktów i zasadności zarzutów z uwzględnieniem założenia, że dana okoliczność może zostać uznana za udowodnioną, o ile strona mogła się wypowiedzieć co do przeprowadzonych dowodów, o czym stanowi art. 81 k.p.a.

Prawo to nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Organ może ograniczyć to prawo chociażby ze względu na konieczność szybkiego przeprowadzenia dowodu z powodu możliwości jego utraty, bądź ze względu na prawa osób trzecich, czy też konieczność ochrony poufności informacji, które są cenne dla strony postępowania.

Kolejnym ważnym aspektem związanym z zasadą rzetelnego procesu jest prawo do dysponowania czasem i możliwością przygotowania linii obrony w sprawie. Problem związany z tą zasadą zasygnalizował Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie nakładania kar administracyjnych nakładanych z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej viaToll za przejazd po drogach krajowych<sup>49</sup>. RPO wskazał, że kary administracyjne, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych nakładane są niezwłocznie po przedstawieniu zarzutów, a w takiej sytuacji organ administracji nie pozostawia realnego czasu na przygotowanie linii obrony i skutecznego jej wdrożenia.

<sup>47</sup> Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 1995 r., sygn. 15175/89, *Allenet de Ribemont przeciwko Francja*, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (dostęp: 6 września 2015).

<sup>48</sup> Wyrok ETPCz z dnia 19 października 1989 r., sygn. 9783/82, *Kamasinski przeciwko Austria*, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (dostęp: 6 września 2015).

<sup>49</sup> Wystąpienie Rzecznik Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 4 I 2013 r. [http://www.pigtsis.pl/content/files/15/public/Pismo\\_RPO\\_doMinistra\\_TBIGM4012013.pdf](http://www.pigtsis.pl/content/files/15/public/Pismo_RPO_doMinistra_TBIGM4012013.pdf) (dostęp: 6 września 2014).



Przygotowanie i możliwość podjęcia realnej obrony nieodzownie łączy się z dysponowaniem czasem przez stronę postępowania. Przygotowanie do obrony może nastąpić dopiero po przedstawieniu stronie zarzucanego jej naruszenia prawa oraz wysokości grożącej kary, a zatem nieprawidłowym jest wydawanie decyzji zaraz po zawiadomieniu o zarzucanym sprawcy delikcie administracyjnym. Ponadto strona musi mieć czas na efektywne zapoznanie się z materiałem dowodowym i skontaktowanie się z pełnomocnikiem.

Jedną z gwarancji proceduralnych jest także zapewnienie prawa do sądu podlegającego karze pieniężnej. Największe wątpliwości wzbudza prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz fakt, że procedura sądownoadministracyjna uruchamiana jest dopiero po ostatecznym zakończeniu postępowania administracyjnego na zasadzie prawa do zaskarżenia. Ponadto sądy administracyjne badają jedynie zgodność z prawem decyzji administracyjnej – zarówno prawem materialnym, jak i procesowym. Braki w regulacji prawnej zasad wymiaru administracyjnych kar pieniężnych oraz gwarancji proceduralnych sprawiają, że taka kontrola staje się iluzoryczna<sup>50</sup>.

Zasada prawa do sądu musi być rozważana na gruncie kar pieniężnych w sposób odmienny niż w przypadku kar kryminalnych. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie wskazał, iż możliwe jest orzekanie kar pieniężnych przez organy pozasądowe<sup>51</sup>.

Zgodzić się należy z W. Radeckim, który podkreślał jednak, że kasatoryjny system kontroli sądowej rozstrzygnięć administracji publicznej nie gwarantuje w sposób zgodny z normami konstytucyjnymi prawa do sądu dla sprawcy deliktu administracyjnego, albowiem ostateczna decyzja o wymierzeniu kary może być skarżona do sądu administracyjnego tylko z powodu niezgodności z prawem<sup>52</sup>. Wyrazić można wątpliwość, czy sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych to wystarczające zapewnienie prawa do sądu w sprawach z istoty swej represyjnych. Zasygnalizować należy, że skoro sądy administracyjne nie są powołane do badania celowości rozstrzygnięć podjętych przez organy administracji, to w sytuacji w której delikt administracyjny został popełniony i kara mieści się w granicach ustawowych, uchylenie decyzji jest w zasadzie niemożliwe, kara taka jest bowiem zgodna z prawem<sup>53</sup>. Sprawcy deliktu pozostaje wówczas wyłącznie możliwość zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego aktu normatywnego na podstawie którego wymierzona została kara pieniężna z uzasadnieniem, iż przepis przewidujący tak wysoką karę jest nieproporcjonalny, czym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Także w zakresie badania przez sąd administracyjny rozstrzygnięć o karze pieniężnej opartych na uznaniu co do jej zasadności nałożenia bądź wysokości, należy postulować

<sup>50</sup> Szerzej tym A. Michór, *Wybrane problemy kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w sferze wymierzania kar administracyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCXCV” 2005, nr 2770, s. 287.

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 50.

<sup>52</sup> W. Radecki, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, w: *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 217 i n.; pogląd taki wyraża także D. Szumiło-Kulczycka, *op. cit.*, s. 218.

<sup>53</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129-132. W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 34; tenże, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, w: *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, pod red. J. Skupińskiego, Warszawa 1995, s. 224.



za rozszerzeniem kryteriów tej kontroli także co do racjonalności, celów i motywów jakimi kierował się organ administracji<sup>54</sup>.

Wiele kontrowersji wywołuje także kwestia obowiązków organu i stron w zakresie inicjatywy dowodowej, zwłaszcza w postępowaniach zmierzających do nałożenia dolegliwości w postaci sankcji administracyjnych, w tym kar pieniężnych. Postępowanie administracyjne zmierzające do ustalenia odpowiedzialności za delikt administracyjny i wymierzenia kary pieniężnej prowadzone jest w interesie publicznym, a zatem ciężar dowodu spoczywać powinien na organach administracji publicznej uprawnionych do wydania decyzji w tym przedmiocie.

Gdyby jednak po wyczerpaniu wszelkich możliwych środków dowodowych nadal istniały wątpliwości co do stanu faktycznego, organ mając na uwadze represyjny charakter kar pieniężnych zbliżonych do kary grzywny, powinien przyjąć korzystniejszą dla strony wersję zdarzeń stosując zasadę *in dubio pro reo*<sup>55</sup>. Choć w regulacji k.p.a. brakuje zasady *in dubio pro reo* ustanowionej w art. 5 §2 kodeksu postępowania karnego<sup>56</sup>, to na gruncie k.p.a. wywodzić ją można z art. 10 §1 k.p.a., art. 77 §3 k.p.a., art. 78 k.p.a., art. 79 k.p.a., art. 81 k.p.a. Dyrektywa ta służy budowaniu zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Od administracji publicznej wymaga się, aby jej działanie było nie tylko legalne, ale i rzetelne.

## Podsumowanie

Proces stalego powiększania się obszaru, w którym stosowane są kary pieniężne, przy jednoczesnym niezapewnieniu gwarancji materialnych i proceduralnych właściwych dla spraw penalnych, należy uznać za szkodliwy. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia kilka argumentów.

Po pierwsze, obowiązujący stan prawny w zakresie regulacji kar pieniężnych prowadzi do konstatacji, że nie istnieją czytelne zasady wyboru tej formy karania jako zastępującej lub występującej obok represji karnej. Brak gwarancji wyrażonych ustawowo zasad ich wymiaru kusi łatwością i szybkością stosowania kar pieniężnych, a w konsekwencji może prowadzić do zastępowania odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej odpowiedzialnością administracyjną bez głębszej refleksji.

Po drugie, dekryminalizacja czynów zabronionych i zastępowanie ich deliktami administracyjnymi wcale nie musi oznaczać „poprawy” sytuacji prawnej karanych. W sferze administracyjnych deliktów ustawodawca może stworzyć takie rozwiązania prawne, które ułatwiają szybkie wymierzanie i egzekwowanie kar pieniężnych, w tym może wprowadzać rozmaite domniemania faktyczne, czy stosować już obowiązujące możliwości wykonalności nałożonych w formie decyzji kar pieniężnych, pomimo ich nieostateczności.

<sup>54</sup> Tak też Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 72-73.

<sup>55</sup> Szerzej: Z. Kmiecik, który wskazuje, że zakaz rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść strony stanowi praktyczną dyrektywę realizacji zasady zaufania do organów publicznych, zakaz ten znajduje oparcie w art. 10 §1 k.p.a. (w: Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 10, s. 61).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997, nr 89, poz. 555).

Po trzecie, nieobowiązywanie zasady *ne bis in idem* w prawie administracyjnym oraz brak przepisów kolizyjnych<sup>57</sup> powodują nieograniczone możliwości zastosowania administracyjnej kary pieniężnej i kary za przestępstwo lub wykroczenie wobec tej samej osoby za ten sam czyn.

Mając na uwadze chociażby powyższe argumenty podkreślić należy, że tworzenie i stosowanie administracyjnych kar pieniężnych nie może być zupełnie oderwane od gwarancyjnych reguł tworzenia i stosowania prawa wykroczeń. Obecnie jedynie orzecznictwo próbuje przeformować takie gwarancje w praktyce stosowania kar pieniężnych.

Z uwagi na brak regulacji prawnej stanowiącej zasady nakładania kar pieniężnych pilnym stało się podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Ministerstwo Gospodarki w projekcie założeń do projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej<sup>58</sup> przewiduje wprowadzenie do kodeksu postępowania administracyjnego odrębnego działu, którego przepisy będą określały zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Projektowane rozwiązania mają być uzupełnieniem regulacji przewidzianych w przepisach ustawy o prawie materialnego i stanowić normy o charakterze *lex generalis*.

W projekcie proponuje się wprowadzenie do ustawy takich instytucji, jak: odstąpienie od wymierzenia kar pieniężnych, przedawnienie nałożenia i ściągalności kary. Projektodawca zakłada także wprowadzenie zamkniętego katalogu dyrektyw wymiaru kar, do którego zaliczył: stopień, okoliczności oraz czas trwania naruszenia, częstotliwość naruszenia obowiązków w przeszłości, stopień przyczynienia się sprawcy, do powstania naruszenia, możliwości finansowe ukaranego, wysokość korzyści uzyskanej w następstwie naruszenia. Rozwiązanie zamkniętego katalogu dyrektyw wymiaru kar nie należy jednakże do dobrych rozwiązań, prowadzi może do schematycznego i automatycznego działania organów, bez konieczności analizy każdorazowo wszelkich okoliczności w danej sprawie.

Pomimo drobnych mankamentów projektowane uregulowanie problematyki kar pieniężnych niewątpliwie przyczyni się do prawidłowego stosowania prawa i zapewnienia, postulowanych przez doktrynę, podstawowych gwarancji proceduralnych.

<sup>57</sup> Przykładem przepisów kolizyjnych jest art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 1414), który wyklucza możliwość ścigania za wykroczenie, o ile nałożono już karę pieniężną za to samo zachowanie.

<sup>58</sup> Projekt założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/266132>, [dostęp w dniu 16 VI 2015].

Mateusz Błachucki

## WYTYCZNE W SPRAWIE NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH (NA PRZYKŁADZIE WYTYCZNYCH WYDAWANYCH PRZEZ PREZESA UOKIK)

---

### Wprowadzenie

Problematyka nakładania sankcji administracyjnych, a w szczególności administracyjnych kar pieniężnych, przyciąga coraz więcej uwagi ze strony nauki, jak i praktyki prawa. Wynika to z pogłębionej refleksji jaka się rozpoczęła w ostatnim okresie nad istotą odpowiedzialności administracyjnej. Refleksja ta jest wynikiem konfrontacji tradycyjnej konstrukcji odpowiedzialności administracyjnej z coraz bardziej ekstensywną interpretacją Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>1</sup> (w szczególności art. 6) wskazującej na potrzebę istotnej zmiany podstaw i sposobu sankcjonowania deliktów administracyjnoprawnych i traktowania, przynajmniej niektórych z nich, ich jak spraw karnych. Dodatkowym impulsem zmian są wskazówki wynikające z międzynarodowych standardów dotyczących sankcji administracyjnych<sup>2</sup>. Jednym z istotnych elementów toczącej się debaty jest postulat odejścia od odpowiedzialności obiektywnej oraz zwiększenia elastyczności nakładania sankcji administracyjnych, a także zwiększenia pewności prawnej adresatów administracyjnych kar pieniężnych. Zauważalne jest bowiem osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa administracyjnego czego widowym wyrazem są wystąpienia Rzecznika Prawa Obywatelskich<sup>3</sup>. Przedmiotem prezentowanego artykułu będzie wskazanie na ile rozwiązaniem części ze zidentyfikowanych problemów związanych z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych może być wydawanie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa odnoszących się do nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych.

Zagadnienie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa stanowi równie istotny przedmiot naukowej refleksji, który w ostatnim okresie zyskuje zainteresowanie nauki i praktyki prawa. Można wręcz wskazać, że wytyczne wydawane przez organy administracji publicznej w ostatnim czasie przeżywają swój renesans. Po traumie tzw. Polski Ludowej, kiedy wytyczne zostały odrzucone jako jeden z najgroźniejszych przejawów zwyrodnienia polskiego

---

<sup>1</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm., zwana dalej „Europejską Konwencją Praw Człowieka” lub „EKPC”.

<sup>2</sup> Zob. w szczególności Zalecenie Nr (91)1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjęte 13 lutego 1991 r.

<sup>3</sup> Zob. w szczególności wystąpienie RPO z 29 stycznia 2013 r. do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie regulacji nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych.

prawa administracyjnego, za sprawą UE uzyskały paradoksalnie nową legitymizację. Wraz z przyjęciem *acquis communautaire* polska administracja została skonfrontowana z olbrzymią ilością aktów prawa miękkiego wydawanych przez administrację unijną. Co więcej, nawet polskie akty normatywne zaczęły rozpoznawać i odwoływać się do wytycznych wydawanych przez administrację unijną<sup>4</sup>. W tej sytuacji polska administracja działając w nowym otoczeniu regulacyjnym i prawnym rozpoczęła proces imitacji tych działań. To co istotne, to jednak brak zasadniczej regulacji wytycznych w prawie polskim, poza nielicznymi wyjątkami<sup>5</sup>, co powoduje, że same w sobie akty urzędowej wykładni przepisów prawa należą do bardziej złożonych i kontrowersyjnych form aktywności polskich organów administracji publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę powstaje interesujący problem, czy z pomocą tak niejednoznacznie ocenianej i uregulowanej instytucji jak wytyczne, można w pozytywny sposób wpłynąć na praktykę nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych. Praktyka administracyjna zdaje się nie mieć w tym względzie wątpliwości. Wzorem administracji unijnej również polskie organy administracji publicznej zaczęły używać tego instrumentu prawnego, aby wpływać na stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych. To nieuchronnie prowadzi do kolejnego zagadnienia, na ile wydawanie wytycznych w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych będzie stanowiło remedium na zidentyfikowane problemy z na nowo kształtującą się (przede wszystkim w orzecznictwie<sup>6</sup>) konstrukcją odpowiedzialności administracyjnej w prawie polskim, a na ile będą nowym problemem na tym polu.

Jako podstawę do analizy wzięto dorobek publikacyjny Prezesa UOKiK w zakresie wydawania wytycznych dotyczących stosowania administracyjnych kar. Wybór ten nie jest przypadkowy, jako że polski organ antymonopolowy jest niezwykle aktywny na tym polu i ma szerokie doświadczenie w zakresie wydania i stosowania wytycznych. Z tego też względu materiał empiryczny będzie dawał możliwość wysunięcia pewnych generalnych wniosków.

Na koniec wprowadzenia jeszcze jedna uwaga terminologiczna. W artykule posługuję się przede wszystkim pojęciem „wytycznych” jako określeniem zbiorczym dla aktów urzędowego wyjaśnienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W praktyce organu antymonopolowego nomenklatura jest bardziej rozbudowana i można spotkać z się różnymi nazwami, tj. wyjaśnienia, interpretacje, zasady czy wytyczne. Z tego powodu traktuję pojęcie wytycznych jako określenie rodzajowe, bez względu na to jak w konkretnym przypadku określił swój akt wykładni prawa organ antymonopolowy.

<sup>4</sup> Art. 9 ust. 10 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm. – *Prezes sporządza sprawozdanie finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości, Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej oraz związanymi z nimi interpretacjami zawartymi w rozporządzeniach Komisji Europejskiej, zwanymi dalej „MSR”.*

<sup>5</sup> W szczególności dotyczy to interpretacji wydawanych na podstawie art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej także jako „usdg” oraz interpretacji podatkowych – art. 14b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2005 r., Nr 85, poz. 727 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. artykuł B. Majchrzaka, *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, publikowany w niniejszej pracy.

## Aktualne zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej i administracyjnych kar pieniężnych

Odpowiedzialność administracyjnoprawna ma charakter swoisty i odrębny od innych odpowiedzialności o charakterze karnym czy cywilnym<sup>7</sup>. Odpowiedzialność administracyjna ma miejsce wtedy, kiedy dla zastosowania względem administrowanego dolegliwości, konieczne jest dopuszczenie się przez niego czynu zabronionego (deliktu administracyjnego). Czyn ów stanowi działanie lub zaniechanie, będące naruszeniem nakazów lub zakazów ustanowionych w powszechnie obowiązujących aktach normatywnych lub skierowanych do niego indywidualnych aktach administracyjnych, a których stosowanie zabezpieczone jest możliwością lub obowiązkiem zastosowania przez organ administracji sankcji wobec administrowanego<sup>8</sup>.

Istotnym składnikiem odpowiedzialności administracyjnej są administracyjne kary pieniężne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazuje się na dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków<sup>9</sup>. Jak wskazał TK, istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa<sup>10</sup>. Oznacza to, że sankcje administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne<sup>11</sup>, a istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów<sup>12</sup>. W tym miejscu należy wskazać, że podstawowy prewencyjny charakter sankcji administracyjnych, nie wyklucza ich instrumentalnego charakteru represyjnego. W odniesieniu do kar pieniężnych rozróżnienie prewencji oraz represji może być wyjątkowo trudne, o ile w ogóle możliwe. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na brak jednolitości orzecznictwa TK w zakresie stosowania kryteriów odróżniających sankcje karne od sankcji administracyjnych<sup>13</sup>.

W ostatnim okresie możemy zaobserwować nowe tendencje w orzecznictwie TK i odchodzenie od tradycyjnie pojmowanej odpowiedzialności administracyjnej. Ta nowa tendencja objawia się w konieczności indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, tj. uzależnienia jej od stwierdzenia winy lub innych okoliczności sprawy oraz jej represyjny charakter. Powoduje to, że w świetle nowszych poglądów TK organy administracji powinny orzekać o winie i karze, która ma być odpłatą za dokonany czyn<sup>14</sup>. Problemem, który pojawia się jednak przed organami administracji publicznej chcącymi zastosować wskazówki Trybunału Konstytucyjnego

<sup>7</sup> A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, AUWr No 2642, Przegląd Prawa i Administracji t. LX, Wrocław 2004, s. 215.

<sup>8</sup> A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 39.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK ZU 1994, cz. I, poz. 5.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2.

<sup>13</sup> A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne*, R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 660.

<sup>14</sup> Szerzej B. Majchrzak, *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK* [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Z. Cieślak, A. Kosieradzka – Federczyk (red.), Warszawa 2015.

tucyjnego jest budowa norm sankcyjnych w polskim prawie administracyjnym. Po pierwsze, brak jest części ogólnej prawa administracyjnego, która zawierałaby reguły nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych. W tym zakresie, odpowiedzialną miał być przygotowany przez rząd nowy projekt Prawa działalności gospodarczej<sup>15</sup>, a przede wszystkim zawarta w ustawie wprowadzającej<sup>16</sup> w życie to nowe prawo proponowana nowelizacja k.p.a.<sup>17</sup>. W świetle tej propozycji do kodeksu miałby być dodany nowy dział, który zawierałby dyrektywy miarkowania kar administracyjnych. Ponadto k.p.a. regulowałby kwestię przedawnienia odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Zważywszy na niedopracowany i wysoce kontrowersyjny zakres zmian i zupełne pomieszenie kwestii materialnoprawnych i procesowych oraz fakt zgłoszenia go na dwa miesiące przed końcem kadencji Sejmu trudno było oczekiwać, aby propozycje te mogły się spotkać z pozytywną oceną. Przyjęta przez rząd „partyzancka” metoda uchwalania takich przepisów może budzić najwyższe zdumienie i można jedynie wyrazić zadowolenie, że projekt ten pozostał w sferze planów legislacyjnych. Po drugie, pomimo braku uniwersalnej regulacji dyrektyw wymiaru kary i nakładania kar, również ustawy szczególne prawa materialnego administracyjnego nie zawierają stosownych regulacji. Najczęściej kary administracyjne regulowane są szczerkowo, a wysokość kar ma charakter sztywny. Nawet jeżeli kary administracyjne określane są widełkowo to z reguły brak jest określenia czynników egzoneracyjnych i obciążających, co pozostawia duży zakres swobody organowi administracji. Będąc w takiej sytuacji, organy administracji, wyręczając lub uzupełniając ustawodawcę, próbują uregulować omawiane kwestie w drodze urzędowych aktów wykładni.

### Pojęcie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa (wytycznych)<sup>18</sup>

Analiza polskiego ustawodawstwa i praktyki administracyjnej wskazuje, że występuje wiele niesformalizowanych i niestylizowanych form urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, które są wydawane przez organy administracji publicznej w ramach polityki informacyjnej. Analizując treść poszczególnych postaci urzędowych wyjaśnień przepisów prawa wyłania się ich brak jednorodności, w zakresie, ich długości, czy szczegółowości. Na potrzeby tego artykułu przyjmuję, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa (wytyczne) są interpretacją lub informacją o rozumieniu, przez wydający je w zakresie swojej właściwości organ administracji publicznej, powszechnie obowiązujących przepisów prawa, stanowiące swoiste obietnice (przrzeczenia), które u ich adresatów tworzą uzasadnione oczekiwania, co do przyszłego sposobu postępowania organu administracji publicznej<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Rządowy projekt ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Druk Sejmowy Nr 3807.

<sup>16</sup> Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej, Druk Sejmowy Nr 3808.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>18</sup> Szczegółowo omawiam to zagadnienie w artykule *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), NSA, Warszawa 2014, na którego ustaleniach oparty jest ten fragment prezentowanej pracy.

<sup>19</sup> Przedstawiana definicja urzędowych wyjaśnień przepisów prawa jest inspirowana definicją prawa miękkiego zaprezentowaną przez A.T. Guzman, T.L. Meyer, *Explaining soft law*, www.ssrn.org (08/10/2012), s. 5.

Definicja ta wskazuje na kilka istotnych cech wytycznych. Są one aktem zewnętrznym skierowanym na wywołanie określonego zachowania adresatów interpretowanych norm. Powoduje to, że wszelkie wewnętrzne reguły sformułowane przez organy administracji publicznej na własne potrzeby orzecznicze nie będą wytycznymi (choć w praktyce może być to etap poprzedzający wydanie wytycznych). Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mają ładunek normatywny, co odróżnia je od dokumentów o charakterze politycznym lub programowym. Z tego względu np. ogólna zapowiedź piastuna funkcji organu o surowym podejściu przy orzekaniu kar finansowych nie ma wymiaru normatywnego, a jedynie polityczny wyrażający cele i strategię działania danego organu administracji publicznej. Ładunek normatywny należy rozumieć poprzez uszczegółowienie ustawowych norm. Powoduje to, że musi istnieć ustawowa norma, która jest przedmiotem wyjaśnień. Wytyczne nie mogą także tworzyć nowych praw lub obowiązków, które nie mają utwierdzenia ustawowego. Tymczasem można wskazać w praktyce administracyjnej organu antymonopolowego urzędowe akty wykładni, które nie interpretują żadnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego stosowanego przez Prezesa UOKiK, ale zawierają jego autonomiczną twórczość quasi-legislacyjną. Przykładem mogą być tutaj *Wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1) praktyk ograniczających konkurencję, 2) praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz 3) nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy*<sup>20</sup>. Akt ustanawia „nową procedurę”<sup>21</sup>, która nie ma podstaw normatywnych w prawie polskim, a jest tylko próbą imitacji rozwiązań zagranicznych. Wyjaśnienia te traktowane są przez organ antymonopolowy jako urzędowy akt wykładni wydany na podstawie art. 31a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>22</sup> (dalej także jako „ustawa antymonopolowa”). Doceniając dobre intencje organu antymonopolowego, trudno nie zauważyć, że przekroczone zostały granice prawne dokonywania wykładni i aktywności pozaorzeczniczej organu antymonopolowego. Wydaje się zatem, że akt ten jako wydany bez podstawy normatywnej, zawierający istotne nowości legislacyjne nie odnoszące się do przepisów powszechnie obowiązujących nie powinien wywoływać żadnych skutków prawnych właściwych dla aktów urzędowej wykładni prawa.

Wskazana definicja kładzie szczególny nacisk na postrzeganie prawa przez jego adresatów. Z uwagi na często nieprecyzyjny lub zagmatwany język aktów prawnych, ich adresaci nie mają pewności co do treści swojego powinienego zachowania. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa rozwiązując ewentualne problemy interpretacyjne będą miały charakter obietnic – publicznych przyrzeczeń, które będą tworzyły uzasadnione oczekiwania po stronie klientów organów administracji. Kluczowe znaczenie w omawianej definicji ma więc redukcja niepewności prawnej oraz leżące u jej podstaw przekonanie o konieczności uzupełnienia istniejących i powszechnie obowiązujących przepisów o bardziej szczegółowe i jasne reguły postępowania. Warto też podkreślić, że podporządkowanie się aktowi wykładni urzędowej jest dobrowolne, gdyż nie jest ono opatrzone żadnymi bezpośrednimi sankcjami. W większości

<sup>20</sup> Opublikowane 1 września 2015 r., [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php) (05/09/2015).

<sup>21</sup> Określenie własne organu antymonopolowego – zob. komunikat prasowy pt. *Szczegółowe uzasadnienie zarzutów – nowa procedura UOKiK*, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11875](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11875).

<sup>22</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.



jednak sytuacji podporządkowanie się aktowi wykładni jest wyrazem prostej kalkulacji, co do tego jakie zachowanie adresata normy prawnej jest bardziej opłacalne.

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa należy też odróżnić od prostej informacji o obowiązującym prawie. Cech wyróżniających należy szukać z jednej strony w regulacji wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa – nadania im nazw przez ustawodawcę czy określenia przesłanek i procedur ich wydawania. Po drugie, różnice te będą odnosiły się do treści samego aktu, zakresu jego skomplikowania oraz długości. To samo będzie dotyczyło ogólnych aktów z zakresu polityki informacyjnej. Z tego względu nie będą wytycznymi ogłoszone przez Prezesa UOKiK *Zasady publikowania informacji o wyrokach sądu dotyczących decyzji Prezesa UOKiK*<sup>23</sup>. Tego rodzaju zasady dotyczą jedynie polityki informacyjnej urzędu nie tworząc na gruncie procesowym żadnych uzasadnionych oczekiwań po stronie osób trzecich. Podobnie nie sposób uznać, że *Zasady publikowania informacji o wynikach badań rynku prowadzonych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów*<sup>24</sup> są wytycznymi czy wyjaśnieniami w rozumieniu powyższej definicji czy też nawet art. 31a ustawy antymonopolowej i to pomimo, że sam organ antymonopolowy je tak traktuje. Nie zawierają one interpretacji żadnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a są jedynie deklaracją w zakresie kształtowania polityki informacyjnej organu antymonopolowego.

Kwestią otwartą i kontrowersyjną pozostaje charakter prawny wytycznych. Tradycyjnie można wskazać na podział na akty stosowania i stanowienia prawa. Bazując na intuicji oraz nazwie można próbować uzasadniać, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa są aktami stosowania prawa. Za przedmiot wykładni brane są przepisy prawa powszechnie obowiązującego i dokonywana jest ich wykładnia. Jednak pogląd upatrujący w urzędowych wyjaśnieniach przepisów prawa aktów stosowania prawa bazuje jedynie na pewnych zewnętrznych aspektach procesu ich wydania. Analiza istoty urzędowych wyjaśnień wskazuje, że nie tworzą po stronie adresatów żadnych praw ani obowiązków i nie są żadnym wiążącym ustaleniem powinnego zachowania adresata. Możemy wskazać, że występuje tu efekt związania organu administracji wydawanymi wyjaśnieniami, ale to jednak nie jest równoważne ze skutkami jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej adresata, która ma miejsce w przypadku aktów administracyjnych. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być traktowane, jako akty stanowienia prawa. Jednakże pogląd ten nie znajduje osadzenia konstytucyjnego, albowiem Konstytucja nie wskazuje urzędowych aktów wykładni prawa jako powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Wskazuje się jednak, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być zakwalifikowane do niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. Znajdują się w niej zróżnicowane akty normatywne, często o kontrowersyjnym charakterze prawnym<sup>25</sup>.

## Wytyczne w praktyce administracyjnej organu antymonopolowego

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym m.in. w sprawach antymonopolowych i publicznoprawnej ochrony

<sup>23</sup> [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11877](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11877) (03/09/2015).

<sup>24</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php) (03/09/2015).

<sup>25</sup> Ta kategoria nawiązuje do koncepcji rozwijanej przez F. Longschamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1966, z. 6, s. 891-893.



konsumentów. Oprócz działalności orzeczniczej może on wydawać także urzędowe interpretacje przepisów prawa. Podstawą prawną jest art. 31a ustawy antymonopolowej. Zgodnie z tym przepisem organ antymonopolowy może wydawać i ogłaszać wyjaśnienia i interpretacje mające istotne znaczenie dla stosowania przepisów w sprawach objętych zakresem działania Prezesa UOKiK, które mają być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK. Przepis daje praktycznie pełną swobodę w zakresie wydawania wytycznych, wprowadzając jedynie formalne ograniczenie, że muszą być one publikowane w BIP (choć nawet ten wymóg nie jest zawsze przestrzegany<sup>26</sup>). Prezes UOKiK może wydawać wytyczne w odniesieniu do wszystkich powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które stosuje, a więc nie tylko ustawy antymonopolowej, ale również przykładowo ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym<sup>27</sup>, ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>28</sup>, czy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>29</sup>. Co istotne, ustawa antymonopolowa nie określa żadnych przesłanek przyjmowania wytycznych i wyjaśnień, ani nie określa procedury ich uchwalania, zmiany oraz kontroli.

Prezes Urzędu wydał kilkanaście urzędowych interpretacji przepisów prawa, z czego następujące akty dotyczą wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i wciąż obowiązują (znajdują się w BIP lub na stronie internetowej UOKiK):

- i. Wyjaśnienia w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji Prezesowi UOKiK (2015.01.23)<sup>30</sup>, dalej jako „wytyczne koncentracyjne”.
- ii. Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług (2014.12.22)<sup>31</sup>, dalej jako „wytyczne cenowe”.
- iii. Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (2013.05.10)<sup>32</sup>, dalej jako „wytyczne zik”.
- iv. Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar (tryb składania i postępowania z wnioskami o odstąpienie od wymierzenia lub obniżenie kary pieniężnej – „wnioskami *leniency*”) (2009.02.24)<sup>33</sup>, dalej jako „wytyczne *leniency*”.
- v. Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję (2009.01.19)<sup>34</sup>, dalej jako „wytyczne praktykowe”.

Wskazane wytyczne organ antymonopolowy uznaje za obowiązujące<sup>35</sup>. Organ antymonopolowy wydał także inne wytyczne, ale jedynie ww. dotyczą nakładania i miarkowania kar pieniężnych przez Prezesa UOKiK.

<sup>26</sup> M. Błachucki [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, S. Stawicki, A. Stawicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016 (komentarz do art. 31a).

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 171, poz. 1206 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 229, poz. 2275 ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 123, poz., 1291 ze zm.

<sup>30</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php) (w nawiasie wskazana jest data publikacji).

<sup>31</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php).

<sup>32</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php).

<sup>33</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php).

<sup>34</sup> [https://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne2.php](https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne2.php).

<sup>35</sup> Nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy w istotnym zakresie nie przestały one obowiązywać (wytyczne wskazane w pkt iii. do v.) w związku z nowelizacją ustawy antymonopolowej z 2014 r. i wydaniem rozporządzeń wykonawczych. Szerzej o tym w dalszej części artykułu.

## Struktura i zakres zastosowania wytycznych Prezesa UOKiK w sprawach kar

Analizując strukturę wytycznych dotyczących kar pieniężnych nakładanych przez organ antymonopolowy można wskazać na dwie metody tworzenia tych aktów, które będą determinowały ich strukturę. Po pierwsze, wytyczne dotyczące kar mogą być częścią szerszych wytycznych kompleksowo regulujących określone zagadnienie, wytyczne ws. *leniency* opisują całą procedurę związaną z nadzwyczajnym łagodzeniem kar, a nie tylko odnoszą się do sposobu miarkowania kar. Podobnie wytyczne koncentracyjne kompleksowo obejmują całą procedurę notyfikacyjną łącznie z omówieniem sankcji zabezpieczających obowiązki przedsiębiorców w niej uczestniczących. Oprócz tego druga i szersza grupa wytycznych Prezesa UOKiK dotyczących kar pieniężnych jest w całości poświęcona właśnie zagadnieniu nakładania i miarkowania finansowych kar administracyjnych. Struktura tych aktów jest bardziej jednorodna, przez co nadają się one lepiej do analizy i formułowania wniosków. One także omówione zostaną bardziej szczegółowo. Wytyczne z pierwszej grupy zostaną zanalizowane w drugiej kolejności w zakresie w jakim będzie to istotne dla przedstawienia tytułowego zagadnienia.

Analizując układ i treść wytycznych cenowych, zik i praktykowych możemy wskazać na ich podobną budowę:

**1. Wprowadzenie** – każdy z ww. dokumentów zawiera określenie charakteru wytycznych, celu ich wydania oraz podstawy do ich opracowania. Po pierwsze, w każdym przypadku organ antymonopolowy wskazał, że wytyczne nie mają charakteru wiążącego, ale mają wymiar swoistego związania organu antymonopolowego w odniesieniu do jego przyszłej praktyki orzeczniczej (np. jak wskazują wytyczne praktykowe *wyjaśnienia nie mają charakteru prawnie wiążącego, niemniej jednak fakt ich opublikowania należy interpretować w ten sposób, iż Prezes Urzędu będzie ustalał kary pieniężne w oparciu*). Po drugie, celem wydania wytycznych było zwiększenie przejrzystości działania organu antymonopolowego oraz zwiększenie pewności prawnej przedsiębiorców (np. jak wskazują wytyczne zik *celem Wyjaśnień jest zwiększenie transparentności w zakresie metodologii ustalania wysokości kar na podstawie ustawy za naruszenia, o których mowa powyżej. Wyjaśnienia pozwolą na dokonanie przez przedsiębiorcę wstępnego oszacowania kary, którą mogłoby być zagrożone działanie niezgodne z przepisami ustawy*). Po trzecie, w każdym przypadku wydania wytycznych ich źródłem są doświadczenia i praktyka orzecznicza organu antymonopolowego oraz oczekiwania przedsiębiorców (np. wytyczne zik podkreślają, że są wydawane *biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek orzeczniczy w sprawach dotyczących kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców*). Taki zarys początku wyjaśnień wydaje się prawidłowy i odzwierciedla kluczowe elementy ich charakteru prawnego oraz celu ich wydania. Co jednak bardzo zaskakujące jedynie najstarsze wytyczne praktykowe wskazują podstawę prawną do ich wydania, zaś najnowsze wytyczne pomijają te kwestie milczeniem. Może to świadczyć o pewnej dezynwolturze prawnej towarzyszącej uchwalaniu wytycznych, co raczej jest trudne do zaakceptowania w państwie prawa.

2. **Ogólne wprowadzenie do sankcjonowanych obowiązków** – jedynie wytyczne cenowe starają się pokrótce omówić obowiązki, których sankcje dotyczą. Wytyczne praktykowe czy zik są ograniczone przedmiotowo do sankcji pieniężnych i nie zawierają rozważań o przepisach dotyczących powinnych zachowań przedsiębiorców będących przedmiotem sankcji. W przypadku wytycznych cenowych dodanie tych rozważań mogło być uzasadnione tym, że w momencie ich wydawania brak było sprecyzowania tych obowiązków w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności przepisach wykonawczych do ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług), podczas, gdy w pozostałych przypadkach takie normy istniały. Oczywiście można się zastanawiać nad legalnością tego typu regulacji, która w akcie prawa miękkiego nie tyle wypełnia, co zastępuje regulację powszechnie obowiązującą.
3. **Gradacja naruszeń** – we wszystkich trzech wytycznych organ antymonopolowy podzielił i stypizował naruszenia na trzy grupy: bardzo poważne, poważne i pozostałe. Każda z grup została pokrótce scharakteryzowana i wskazano jakie zachowanie przedsiębiorcy może kwalifikować się do danej kategorii. Analiza rodzajów zachowań przynależnych do każdej z grup daje dobre podstawy do kwalifikacji innych niewskazanych rodzajów deliktów administracyjnych. Ma to ten walor, że bogactwo praktyki obrotu gospodarczego zawsze wyprzedza regulację prawną. Z tego powodu warto, aby szczególnie te fragmenty wytycznych były aktualizowane okresowo w oparciu o nowe wnioski orzecznicze. Każdej grupie naruszeń prawa przyporządkowane zostały przedziały procentowe dla ustalania kar pieniężnych np. w wytycznych praktykowych wskazano: – powyżej 1%, jednak nie więcej niż 3% przychodu dla naruszeń bardzo poważnych, – powyżej 0,2%, jednak nie więcej niż 1% przychodu dla naruszeń poważnych, – powyżej 0,01%, jednak nie więcej niż 0,2% przychodu dla naruszeń pozostałych. Co istotne, pomimo określenia widełek Prezes UOKiK we wszystkich wytycznych podkreślał, że kierując się oceną całokształtu okoliczności sprawy, może zdecydować, iż natura konkretnego naruszenia pozwala na zakwalifikowanie go jako innego rodzaju naruszenie, niż wynikałoby to z prostego zastosowania powyższych reguł. Oznacza to, że ustanawiając reguły wyjściowe dla miarkowania kar Prezes UOKiK pozostawiał sobie możliwość ich obejścia, o ile będzie to uzasadnione okolicznościami sprawy.
4. **Okoliczności sprawy** – pozostawiając możliwość uznaniowej oceny zachowania przedsiębiorców przez odwołanie do okoliczności sprawy organ antymonopolowy wskazał jakie najbardziej typowe okoliczności sprawy będą istotne z punktu widzenia kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy. W przypadku wytycznych praktykowych są to np. specyfika rynku i działalności przedsiębiorcy, czy długotrwałość naruszenia. W wytycznych cenowych jako takie okoliczności wskazano np. dotychczasową działalność przedsiębiorcy, czy wielkość obrotu i przychodów przedsiębiorcy. Można się jednak zastanawiać na ile konieczne jest wskazywanie takich okoliczności w sytuacji, kiedy wytyczne zawierają wyliczenie okoliczności łagodzących i obciążających.
5. **Okoliczności łagodzące i obciążające** – z uwagi na widełkowe określenie wysokości kar nakładanych przez organ antymonopolowy szczególne znaczenie oprócz gradacji naruszeń ma wskazanie okoliczności zwiększających lub zmniejszających wysokość kary. Co

ciekawe, wytyczne zik określają wprost jaki wpływ procentowy na wysokość kary będą miały poszczególne stypizowane okoliczności. Wymieniane w wytycznych okoliczności dotyczą zarówno przedmiotowej strony deliktu (np. zasięg naruszenia przepisów) jak i przede wszystkim podmiotowej strony deliktu (np. umyślność, recydywa, korzyści z naruszenia, współdziałanie z organem, zaprzestanie działań).

**6. Możliwość nadzwyczajnego obniżenia lub zaostrzenia kary** – analizowane wytyczne omawiają także sytuacje skrajne, czyli kiedy organ antymonopolowy może nałożyć karę symboliczną lub też wymierzyć ją w wysokości maksymalnej. O ile organ antymonopolowy w miarę konkretnie kwantyfikuje maksymalny wymiar kary określając w wytycznych zik, że *jeżeli nadzwyczajne okoliczności sprawy takie jak, w szczególności: wyjątkowa szkodliwość działań, wielokrotne uprzednie stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, wskazują, że kara ustalona według kryteriów wskazanych wcześniej wskazanymi kryteriami nie spełni swoich celów, Prezes może podwyższyć nakładaną karę*. O tyle określenie nadzwyczajnego złagodzenia kary jest w wytycznych praktykowych i zik więcej niż enigmatyczne (Prezes Urzędu może nałożyć karę w szczególnie niskiej wysokości, jeśli wystąpią okoliczności, które w ocenie Prezesa Urzędu zapewnią, iż kara w niższej wysokości spełni swoje cele). Dopiero wytyczne cenowe zawierają bardziej konkretne wskazania kiedy może nastąpić nałożenie symbolicznej kary – *w szczególności może to nastąpić w sytuacji, kiedy kumulatywnie spełniono następujące przesłanki: stopień naruszenia obowiązków ustawowych był marginalny (np. wymaganych informacji brakowało w pojedynczych przypadkach wobec kilku towarów lub usług), podmiot naruszył prawo po raz pierwszy, zaś jego obroty lub przychody były niewielkie*. Wydaje się, że nawet krótkie omówienie sytuacji skrajnych jest bardzo istotne, gdyż wskazuje na warunki brzegowe orzekania organu antymonopolowego w zakresie wysokości kar pieniężnych.

Wytyczne *leniency* stanowią pełny opis procedury nadzwyczajnego obniżania kary pieniężnej (ang. *leniency*) nakładanej z tytułu popełnienia deliktów antymonopolowych<sup>36</sup>. Istotą tej procedury, wzorowanej na prawnokarnej instytucji świadka koronnego, jest możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia od kary pieniężnej w zamian za przyznanie się do winy i dostarczenie dowodów. Powoduje to, że same wytyczne mają w dużej mierze wymiar formalny, określając kolejne etapy procedury, w tym niezwykle wyczerpująco zajmują się kwestią składanych wniosków. Ponadto część wytycznych *leniency* nie ma wymiaru interpretacyjnego, ale informacyjny określający sposób kontaktu wnioskodawcy z organem antymonopolowym. Analiza wytycznych *leniency* ujawnia istotny problem polegający na zbyt szerokim zakresie interpretacji powodującym, że wykracza ona poza materię ustawową wprowadzając nowe obowiązki przedsiębiorcy<sup>37</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się wprost, że

<sup>36</sup> Szerzej na temat *leniency* zob. M. Błachucki, *Nowe instytucje w zakresie wykrywania naruszeń prawa i ich sankcjonowania w polskim prawie antymonopolowym* [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), Warszawa 2015, s. 55 i n.

<sup>37</sup> B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 362.

niektóre z zasad określonych w wytycznych posiadają wymiar „nowości normatywnej”, a więc wkraczają w materię ustawową zastrzeżoną dla ustawodawcy<sup>38</sup>. Argumenty te stały się jednak częściowo nieaktualne wobec przeniesienia niektórych postanowień wytycznych *leniency* do rozporządzenia wykonawczego<sup>39</sup> oraz uzupełnienia i rozbudowania regulacji ustawowej. To z kolei otwiera nowe pole kontrowersji z racji niedostosowania wytycznych *leniency* do aktualnego stanu prawnego, a w szczególności zmiany ustawy antymonopolowej i nowego rozporządzenia wykonawczego. Pojawia się tu nowy problem polegający na tym, że wytyczne *leniency* mają obecnie charakter wybiórczy oraz powielają przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Wytyczne koncentracyjne są najbardziej kompleksowym aktem prezentującym wykładnię całościową norm ustawy antymonopolowej z zakresu kontroli koncentracji, tj. zawierają zarówno rozważania, co do podmiotów do które normy te są adresowane, treści ich powiniennych zachowań oraz ewentualnych negatywnych konsekwencji związanych z brakiem wykonania tych obowiązków. Co istotne, wytyczne te (jako jedyne) spośród omawianych są aktualne i dostosowane do bieżącej wersji ustawy antymonopolowej. Natomiast może mieć poważne wątpliwości, czy wytyczne koncentracyjne w odniesieniu do kar pieniężnych zawierają jakiegokolwiek wyjaśnienia. Omawiany fragment wytycznych koncentracyjnych nie zawiera zasadniczo żadnej wykładni przepisów ustawy antymonopolowej, ale jest jedynie przepisaniem odpowiednich przepisów ustawy antymonopolowej językiem mniej sformalizowanym. Być może ma to pewien walor edukacyjny, ale bynajmniej nie spełnia to żadnej funkcji procesowej. Ten problem ma niestety szerszy wymiar i dotyczy także niektórych innych fragmentów wytycznych koncentracyjnych.

Wszystkie analizowane wytyczne poświęcone były problemowi miarkowania kar nakładanych przez organ antymonopolowy. Natomiast co zastanawiające, omawiane wyjaśnienia nie wskazują niestety kiedy organ dokonana wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary. Ma to szczególne znaczenie dla adresatów norm, albowiem przepisy ustawy antymonopolowej przewidują zasadniczo fakultatywność nakładania administracyjnych kar pieniężnych. O tym kiedy Prezes UOKiK dokona wszczęcia postępowania można pośrednio wnioskować z opisu gradacji naruszeń i zakładać, że może to być w każdym przypadku stypizowanego naruszenia (trudno przypuszczać, aby bardzo poważne lub poważne delikty nie doczekały się procesowej oceny, ale w przypadku pozostałych deliktów takiej pewności mieć nie można). Taka sytuacja oznacza, że pomimo rozbudowanego instrumentarium miarkowania kar, brak jest jednoznacznych wskazówek jakie okoliczności decydują o samej decyzji o ukaraniu, a nie tylko o wysokości sankcji.

Ciekawym zagadnieniem ujawnionym na tle przeprowadzonej analizy jest to, czy wytyczne powinny mieć charakter kompleksowy i dotyczyć całości norm (hipotezy, dyspozycji i sankcji) czy jedynie ograniczony (dotyczący jednego lub wybranych elementów normy).

<sup>38</sup> M. Król – Bogomiłska, *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 5, s. 11 i 12.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz. U. z 2015, poz. 81.

Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Wydaje się, że wytyczne kompleksowe są rozwiązaniem lepszym, który zapewnia całościową i spójną wizję stosowanych norm. Niestety w praktyce może pojawić się wiele problemów na tym tle. Po pierwsze, takie kompleksowe wytyczne będą musiały być bardziej obszerne, co w przypadku rozległych regulacji może być niemożliwe i sensowne do przeprowadzenia. Po drugie, nie zawsze musi istnieć potrzeba szerszej interpretacji wszystkich elementów normy. Racjonalne jest często ograniczanie się do tego zakresu normy, który rzeczywiście budzi wątpliwości i wymaga dodatkowej wykładni. Co więcej, analizowane przykłady pokazują, że kompleksowe wytyczne nie są wolne od wad. Wytyczne koncentracyjne pomimo swej kompleksowości nie mają często charakteru interpretacyjnego, a jedynie informacyjny. Po trzecie, groźniejszym zjawiskiem jest przykład wytycznych cenowych, które z uwagi na swój kompleksowy charakter próbują nie tyle wypełniać co zastępować przepisy, które komentują. Po czwarte, wytyczne cząstkowe ograniczone jedynie do sankcji stwarzają niejednokrotnie lepszą możliwość pogłębionej interpretacji danego zagadnienia, co może się przekładać na ich wyższą jakość. Jednakże jak wskazano wcześniej ograniczony charakter wytycznych może być też okazją do bardzo wąskiej interpretacji pomijającej pewne istotne okoliczności stosowania interpretowanych przepisów.

Kolejnym ujawnionym problemem jest sytuacja, kiedy wytyczne nie zawierają żadnej interpretacji przepisów, a są jedynie prostą informacją o prawie przepisana bardziej przystępnym językiem. Sens wydawania takich „wytycznych” jest wysoce wątpliwy. Organ antymonopolowy może wydawać akty w ramach polityki informacyjnej, ale forma wytycznych nie jest po temu właściwa. Takie „wytyczne” niczego nie tłumaczą, ani posiadają funkcji gwarancyjnej. Co najwyżej mogą przybliżać odpowiednie przepisy prawa ich adresatom. Wydaje się, że organy administracji publicznej powinny oddzielać swoją politykę informacyjną od wykładniczej, gdyż wynikają one z innych uregulowań prawnych i mają inne funkcje.

Najistotniejszym zagadnieniem prawnym zidentyfikowanym na podstawie przeprowadzonej analizy jest to na ile interpretacja dokonana w wytycznych pozostaje w ramach ustawy czy może przedstawiona wykładnia wykracza poza interpretację i zaczyna wprowadzać nowe normy pozaustawowe. W kilku sytuacjach pojawił się bowiem problem, że organ antymonopolowy wszedł w kompetencje ustawodawcy. Co więcej, w odniesieniu do wytycznych cenowych można zakładać, że takie założenie przyświecało mu od samego początku (nawet jeżeli ma być to być z góry stan przejściowy – do czasu uchwalenia nowego rozporządzenia wykonawczego). Choć można obecnie twierdzić, że problem jest częściowo rozwiązany gdyż część interpretacji z wytycznych została przeniesiona do aktów prawa powszechnie obowiązującego (np. wskazanie okoliczności łagodzących oraz obciążających przy popełnianiu deliktów antymonopolowych), to jednak taka doraźna zmiana nie zmienia generalnego problemu wprowadzania nowości legislacyjnych przez urzędowe akty wykładni prawa. Co szczególnie niebezpieczne, te nowości normatywne pojawiają się w wytycznych dotyczących nakładania kar pieniężnych. Stwarza to szczególnie groźną sytuację, albowiem dotyczy najdalej idącej negatywnej konsekwencji jaka może spotkać adresata normy prawa administracyjnego. Na tym tle pojawia się także problem dlaczego wciąż pozostają w obrocie prawnym wytyczne które powielają ustawę lub rozporządzenie.

Zaprzeczają one w takiej sytuacji swej istocie będąc powieleniem norm ustawowych, a nie aktem urzędowej wykładni przepisów powszechnie obowiązujących. To kieruje do szerszego zagadnienia dotyczącego procedury wydawania i kontroli wytycznych omówionego w kolejnej części artykułu.

## Przyjmowanie, stosowanie i kontrola wytycznych Prezesa UOKiK w sprawach kar

Po omówieniu kwestii materialnoprawnych warto zastanowić się jeszcze nad formalną stroną regulacji wytycznych w sprawie na kłapania kar. Ustawa antymonopolowa stwarzając podstawę prawną wydawania wytycznych i wyjaśnień właściwie nie określiła wiele więcej. Praktycznie jedynymi sprecyzowanymi wymogami przy wydawaniu wytycznych są okoliczności dotyczące tego, że wytyczne muszą dotyczyć przepisów stosowanych przez Prezesa UOKiK oraz muszą być opublikowane na stronie BIP. Jak wskazano wcześniej nawet te ograniczone wymogi nie są w pełni przestrzegane przez organ antymonopolowy w niektórych przypadkach.

Wskazana regulacja oznacza, że to uznaniu Prezes UOKiK pozostawione jest, kiedy zasadnym jest przyjęcie wytycznych. Co istotne, brak jest w samym wytycznych organu antymonopolowego zasadniczo uzasadnienia, dlaczego zdecydował się wydać wytyczne w odniesieniu do konkretnych przepisów. Prezentowane jedynie są ogólne sformułowania o zwiększaniu przejrzystości działania organu lub odpowiedzi na wnioski przedsiębiorców. Trudno jednak uznać, aby dawały one obraz rzeczywistych przesłanek działania Prezesa UOKiK. Co ciekawe pewne wskazówki można w tym względzie znaleźć w orzecznictwie sądowym. Problem oficjalnych interpretacji ustawy antymonopolowej był bowiem przedmiotem oceny sądu antymonopolowego. Sąd ten stwierdził, że korzystanie z takich metod wykładni prawa jest konieczne w sytuacjach wyjątkowych w celu uniknięcia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Wyrazem dążenia do uniknięcia takich wątpliwości są oficjalne interpretacje Prezesa UOKiK. Sąd wskazał także, że stanowisko o dopuszczalności i zasadności wydawania wytycznych było powszechnie znane i potwierdzone we wcześniejszych wyrokach sądu<sup>40</sup>. Z wyroku tego płyną kilka dalszych wniosków. Po pierwsze, zdaniem SOKiK abstrakcyjna interpretacja przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dokonywana przez organ antymonopolowy może dotyczyć jedynie przepisów, które wywołują poważne wątpliwości interpretacyjne. Po drugie, należy traktować tego rodzaju interpretacje jako sytuacje wyjątkowe i incydentalne. Po trzecie, interpretacje winne być publicznie ogłoszone. O wartości interpretacji świadczy także zdaniem SOKiK późniejsze ich potwierdzenie w orzecznictwie sądowym<sup>41</sup>. Jakkolwiek wskazówki SOKiK wydają się racjonalne, to jednak praktyka organu antymonopolowego poszła w kierunku uznawania wydawania wytycznych jako zasady działania Prezesa UOKiK, a nie wyjątku zarezerwowanego dla rzeczywistych spornych zagadnień interpretacyjnych.

<sup>40</sup> Tak w dwóch wyrokach SOKiK z dnia 7 listopada 2007 r., w sprawach XVII AmA 26/07 oraz XVII AmA 27/07, niepublikowane.

<sup>41</sup> To oczekiwanie sądu jest jednak zbyt daleko idące. Przykładowo biorąc pod uwagę, że decyzje czy inne czynności urzędowe podejmowane w sprawach koncentracji są zaskarżane niezmiernie rzadko (bywają lata, że żadna taka sprawa nie trafia do SOKiK czy sądów administracyjnych) to weryfikacja sądowa poglądów organu antymonopolowego wyrażonych w wytycznych koncentracyjnych może nigdy nie nastąpić.



Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w żaden sposób nie określa procedury przyjmowania urzędowych aktów wykładni prawa. To od organu antymonopolowego zależy kiedy, jakich przepisów i w jaki sposób dokona on wykładni. Obserwując praktykę Prezesa UOKiK można wskazać, że w istotnym stopniu traktuje sferę dokonywania urzędowej interpretacji przepisów jako sferę wewnętrzną. Choć można zaobserwować, że w niektórych przypadkach (np. wytycznych koncentracyjnych proceduralnych<sup>42</sup> i materialnych<sup>43</sup> czy wytycznych zik<sup>44</sup>) stara się on poszerzać zakres społecznej partycypacji w przyjmowaniu wytycznych i konsultować projekty to jednak pozostaje wiele aktów wykładni prawa organu antymonopolowego, które nie są publicznie konsultowane lub konsultowane jedynie z wybranymi środowiskami. Brak jest w tym zakresie przejrzystych reguł z kim, kiedy i na jakich zasadach organ antymonopolowy powinien konsultować wydawanie wytycznych. Warto dodać, że takie konsultacje są regułą w przypadku ponadnarodowych (np. Komisja Europejska) lub zagranicznych (np. niemiecki urząd kartelowy) organów ochrony konkurencji.

Jeszcze istotniejszym problemem jest brak przejrzystych reguł w jaki sposób należy zmieniać lub uchylać wydane wytyczne i co organ antymonopolowy powinien zrobić w sytuacji zmiany przepisów ustawowych do których się odnoszą? Wydaje się, że najbardziej rozsądną regułą byłaby podobna zasada jak w przypadku rozporządzeń zakładająca automatyczne uchylanie wytycznych w sytuacji zmiany przepisów których dotyczą. Jednak paradoksalnie, o ile zmiana przepisów ustawowych, których dotyczą rozporządzenia wykonawcze skutkuje ich uchyceniem, to taka sama zmiana przepisów ustawowych lub wykonawczych nie wpływa na ważność wydanych wytycznych. W obecnym stanie prawnym zmiany wytycznych organu antymonopolowego jest wpis na stronie BIP o modyfikacji dokumentu. Jednakże w przypadku usunięcia wytycznych brak jest nawet takiego wpisu. Wszystko w tym zakresie pozostawione jest uznaniu Prezesa UOKiK.

Rozwinięciem wskazanego wyżej problemu jest dość oczywista obserwacja, że skoro wytyczne są w dużej mierze kodyfikacją praktyki administracyjnej organu to powinny być okresowo aktualizowane. Brak jest jednak w tym zakresie jakichkolwiek reguł. Obserwując praktykę Prezesa UOKiK widać, że jedynym impulsem do aktualizacji wytycznych bywają zmiany ustawy. Jednakże nawet takie zmiany są niezwykle wybiórcze. Po nowelizacji ustawy antymonopolowej z 2014 r. znowelizowano jedynie wytyczne koncentracyjne. Nie nastąpiła jednak aktualizacja (pomimo istotnych zmian ustawowych) wytycznych praktykowych, zik czy *leniency*. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zaniechania, szczególnie, że już po wejściu w życie nowelizacji<sup>45</sup> były przyjmowane nowe wytyczne w innych obszarach działania Prezesa UOKiK np. wytyczne w sprawie kontaktów organu antymonopolowego z przedsiębiorcami<sup>46</sup> czy wytyczne dotyczące przedstawiania zarzutów<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11363](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11363) (27/09/2015).

<sup>43</sup> [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=3478](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=3478) (27/09/2015).

<sup>44</sup> [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=1319](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=1319) (27/09/2015).

<sup>45</sup> Tj. po 18 stycznia 2015 r.

<sup>46</sup> Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa UOKiK (obowiązują od 2015.01.23).

<sup>47</sup> Wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1) praktyk ograniczających konkurencję, 2) praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz 3) nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy (obowiązują od 2015.09.01).



Przeprowadzone rozważania pokazują również, że brak jest jakichkolwiek mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do aktywności interpretacyjnej Prezesa UOKiK. W obecnym stanie prawnym, w przypadku braku szczególnej podstawy prawnej, wydawanie wytycznych przez organy administracji publicznej nie podlega ani kontroli administracyjnej ani sądowej<sup>48</sup>. Oznacza to, że możliwa jest jedynie pośrednia kontrola realizowana przez sądy, które w swoich orzeczeniach mogą zakwestionować poglądy zawarte w samych wytycznych. Nie wpływa to jednak na ważność samych wytycznych, które w dalszym ciągu w pełnym zakresie pozostają w obrocie prawnym. Jak wskazano wcześniej, wytyczne są wiążące jedynie dla organu, który je wydał, ale już nie dla sądu, który kontroluje akt administracyjny, w którym zawarty jest pogląd prawny wynikający z wcześniej wydanego aktu urzędowej interpretacji prawa. Oznacza to, że pewność prawna, którą kreują nie jest pełna i odnosi się jedynie do fazy administracyjnej. Podkreśla to zresztą Sąd Najwyższy wskazując, że wytyczne nie wiążą w żaden sposób sądów rozpoznających odwołanie<sup>49</sup>. Z braku związania sądów wytycznymi wyciągany jest wniosek, że nie służą one zwiększaniu przejrzystości stosowania prawa antymonopolowego, gdyż odnoszą się jedynie do zachowania organu antymonopolowego, a więc sąd zawsze może zmienić decyzję organu, bazując na innej interpretacji przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>50</sup>. Choć teoretycznie uzasadniony, to praktycznie pogląd ten jest zbyt daleko idący. Należy wziąć bowiem pod uwagę, że jedynie niewielka część spraw trafia do rozpoznania sądowego, co powoduje, że faktyczny zakres pewności prawnej kreowany przez wytyczne w stosunku do ich adresatów jest znaczący. Należy także pamiętać, że nawet jeżeli sąd nie jest związany poglądami wyrażonymi w wytycznych i może zająć inne stanowisko, to cały czas w jego kompetencji jest kontrola, czy organ administracji zachował się w taki sposób w jaki obiecał w wytycznych i ewentualnie udzielić ochrony prawnej podmiotowi w stosunku do którego zasada zaufania do organów administracji publicznej została naruszona poprzez brak respektowania własnych wytycznych przez organ administracji.

## Praktyczne znaczenie wytycznych organu antymonopolowego

Przedstawione ustalenia nie tłumaczą jednak jakie jest praktyczne znaczenie wytycznych i co spowodowało, że stały się one trwałym elementem praktyki organu antymonopolowego. Analiza decyzji Prezesa UOKiK pokazuje pewien ciekawy paradoks. Otóż organ antymonopolowy stosuje się generalnie do swoich interpretacji zawartych w wytycznych w zakresie wymierzania kar administracyjnych, ale często nie przywołuje ich wprost w decyzjach, co szczególnie widoczne jest w odniesieniu do spraw z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> M. Błachucki, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), NSA, Warszawa 2014, s. 146–148.

<sup>49</sup> Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, niepublikowany.

<sup>50</sup> M. Król – Bogomiłska, *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 5, s. 11.

<sup>51</sup> Przykładowo decyzje w sprawach antymonopolowych RGD 1/2015, RBG 47/2014, DOK 9/2014, RLU 29/2014, RKT 42/2014. W sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów nie znalazłem w ogóle odniesień do wytycznych zik. Podobnie w sprawach koncentracyjnych brak jest wprost odwołań do wytycznych koncentracyjnych w przypadku nakładania kar pieniężnych.

Relatywnie często można znaleźć odwołania do wytycznych praktykowych<sup>52</sup>, choć w ostatnich latach Prezes UOKiK zaprzestał powoływania wprost wytycznych praktykowych w swoich decyzjach. Co dość istotne, rozważania dotyczące miarkowania kar administracyjnych wymierzanych przez Prezesa UOKiK są często w decyzjach dość rozbudowane i jednocześnie zawierają odwołanie do orzecznictwa sądowego, a nawet literatury przedmiotu. Decyzje organu antymonopolowego dość dokładnie pozwalają prześledzić proces miarkowania kar pieniężnych. Można w nich znaleźć wskazanie jak ustalono kwotę bazową kar, jakim okolicznościom przypisano jaki procentowy wpływ na wysokość kary pieniężnej. Metodologia wymierzania kar przez Prezesa UOKiK jest generalnie zgodna z wytycznymi, co świadczy o ich wartości dla pewności stosowania prawa przez organ oraz wartości informacyjnej dla przedsiębiorców.

Zastanawiająca jest jednak niechęć w ostatnim okresie do odwoływania się wprost do wytycznych jako źródła interpretacji prawa stosowanego w konkretnej sprawie i to nawet w sytuacji, kiedy metodologia miarkowania kar z wytycznych jest stosowana w danej sprawie. Co więcej, istnieją kategorie spraw, w których nakładane są kary pieniężne przez organ antymonopolowy (sprawy zik czy koncentracyjne), gdzie organ antymonopolowy w ogóle nie przywoływał wytycznych, choć się do nich stosował. Możliwym wytłumaczeniem takiej praktyki jest to, że organ antymonopolowy uznając niewiążący charakter wytycznych nie wymienia ich w decyzji, aby nie sugerować, że wytyczne mogły być podstawą nałożenia kary. Byłaby to jednak niezrozumiała praktyka, skoro niewiążący charakter wytycznych wynika wprost z ich treści oraz został potwierdzony w orzecznictwie SN. Należałoby postulować, aby w trosce o zwiększenie przejrzystości polityki nakładania kar pieniężnych organ antymonopolowy odwoływał się do wytycznych, o ile je stosuje. Postulat tym bardziej nabiera znaczenia, jeżeli organ antymonopolowy zamierza przyjąć odmienną od zawartej w wytycznych interpretację przepisów powszechnie obowiązujących.

Istotnym i bardzo ciekawym problemem, który ujawnił się w trakcie stosowania wytycznych jest „pułapka algorytmu”. Pułapka ta polega na mechanicznym stosowaniu algorytmu wyliczenia kar pieniężnych w oparciu określone z góry lub przyjęte w danej sprawie wartości liczbowe przypisane poszczególnym okolicznościom prawnie relewantnym dla miarkowania kary pieniężnej. Pułapka opiera się na złudnym założeniu, że dzięki samemu przypisaniu wartości liczbowych określonym okolicznościom oraz kolejnym działaniom matematycznym otrzymujemy zawsze prawidłowy wymiar kary pieniężnej. Dodatkowym aspektem opisanej pułapki algorytmu jest brak umiejętności elastycznej interpretacji przepisów, w sytuacji ujawnienia się niepełności wytycznych lub braków w stosowanym algorytmie wyliczenia kary pieniężnej. Wydając wytyczne i kwantyfikując wszelkie prawnie relewantne okoliczności przy wymiarze kary i przypisując im określone wartości, które mogą wpływać na zmniejszenie lub podwyższenie kary organ antymonopolowy dążył do maksymalnego zobiektywizowania swoich analiz. Jednakże stosowanie wytycznych ujawniło pewien brak w zakresie reguł określenia ostatecznej wysokości kary. W kilku sprawach<sup>53</sup> stosowanie przewidzianego w wytycznych algorytmu prowadziło do tego, że wyliczona kara była wyższa od maksymalnej kary przewidzianej

<sup>52</sup> Przykładowo decyzje Prezesa UOKiK nr DOK 11/2010, DOK 12/2010 DOK 13/2011.

<sup>53</sup> Zob. decyzje Prezesa UOKiK nr DOK 11/2010 czy DOK 12/2010.

nej w ustawie. Skutkowało to koniecznością zmniejszenia wysokości kary i dostosowania jej do ram ustawowych. Organ antymonopolowy wymierzał w takiej sytuacji maksymalną karę ustawową, ale bez różnicowania kar pomiędzy uczestnikami kartelu. Taka sytuacja nie musi świadczyć, że wytyczne są źle sformułowane, ale świadczy ona o braku odpowiednich reguł dostosowania wysokości kary do maksimum ustawowego. Co więcej, organ antymonopolowy wpadł w pułapkę algorytmu nie potrafiąc tak zastosować swoich wytycznych, aby prawidłowo miarkować i zróżnicować kary pieniężne. Tymczasem, uniknięcie takiej sytuacji jest możliwe przy zastosowaniu jednej lub wielu znanych z prawa karnego instytucji kumulacji, absorpcji lub aspiracji kary. Obecnie system wytycznych organu antymonopolowego bazuje, choć nie deklaruje tego wprost, na prostej zasadzie kumulacji wartości okoliczności istotnych dla sprawy. Jednakże może to prowadzić do przekroczenia maksymalnej wysokości kary, co miało miejsce wiele razy. W tej sytuacji można się zastanowić albo nad zastosowaniem zasady absorpcji (brana jest pod uwagę najwyższa wartość poszczególnej okoliczności, niższe są pomijane) lub asperacji (liczy się najwyższa wartość poszczególnej okoliczności, ale kara może zostać zaostrzona). Wydaje się, że ta druga zasada byłaby bardziej adekwatna do pieniężnych kar administracyjnych. Jej zastosowanie dawałoby możliwość uniknięcia miarkowania kar pieniężnych ponad maksimum ustawowe, a jednocześnie dawałoby możliwość zróżnicowania wysokości kar w stosunku do poszczególnych stron. Należałoby postulować uzupełnienie wytycznych Prezesa UOKiK w tym zakresie.

Obecny sposób wyliczenia kar pieniężnych, w sytuacji przekroczenia przez organ antymonopolowy w toku miarkowania maksimum ustawowego, zakwestionował SOKiK krytykując mechaniczne stosowanie algorytmu, które prowadzi do braku zróżnicowania kar i nakładania na wszystkich uczestników kartelu takich samych maksymalnych kar ustawowych. Jest to efektem tego, że choć wyliczone zgodnie z wytycznymi kary były odmienne dla różnych przedsiębiorców, ale jednak z uwagi na to, że przekraczały granice ustawowe zostały do nich obniżone, co spowodowało, że przedsiębiorcy dostali relatywnie takie same kary. SOKiK stwierdził, że *metodologia przyjęta przez Prezesa UOKiK powodująca operowanie procentowymi wskaźnikami ponad ustawowy limit 10% jest w ocenie Sądu nietrafna. Prezes UOKiK wyróżnił (i) naturę naruszenia, (ii) specyfikę rynku oraz działalności przedsiębiorcy, (iii) długotrwałość naruszenia i (iv) okoliczności łagodzące/obciążające jako czynniki wpływające na wymiar kary. Ocena tych przesłanek doprowadziła do kalkulacji kary pieniężnej ponad wysokość limitu ustawowego. Sąd przyjął, że (i) natura naruszenia, (ii) specyfika rynku oraz działalności przedsiębiorcy, (iii) długotrwałość naruszenia i (iv) okoliczności łagodzące/obciążające winne być kalkulowane w ramach maksymalnego ustawowego progu 10% przychodu, co oznacza, że każda z tych przesłanek może mieć co najwyżej 2,5% wpływ na wymiar kary*<sup>54</sup>. Rozumowanie sądu może budzić jednak jeszcze większe zastrzeżenia niż metodologia zastosowana przez organ antymonopolowy. SOKiK chciał skwantyfikować wszystkie okoliczności prawnie relewantne dla nałożenia kary i uczynił to wychodząc od maksymalnej wysokości kary. Po określeniu liczby prawnie istotnych okoliczności podzielił przez tę liczbę wysokość kary maksymalnej określając jakie maksymalne wartości mogą być przyznane poszczególnym okolicznościom. Istotną sprawą było to, że war-

<sup>54</sup> Wyrok SOKiK z 13 grudnia 2013 roku, XVII AmA 173/10.

tości te były identyczne dla wszystkich okoliczności. Rozumowanie SOKiK bazuje na pseudo-obiektywnym sposobie określenia wartości poszczególnych okoliczności, którego podstawowy błąd zawiera się w założeniu, że jeżeli wprowadzimy wartości liczbowe do miarkowania wysokości kar to automatycznie otrzymamy poprawny i akceptowalny wynik. Co więcej, sposób otrzymania tych wartości liczbowych jest nie tyle prosty, ale maksymalnie uproszczony. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyznania jednakowej maksymalnej wartości zupełnie różnym okolicznościom. Podstawowym błędem sądu jest także wyjście od maksymalnej wysokości kary do określenia następnie jej wysokości. Maksymalny wymiar kary nie powinien być punktem wyjścia, ale punktem odniesienia po przeprowadzeniu wszelkich analiz dotyczących wysokości kar. Przypisanie zidentyfikowanym okolicznościom identycznego maksymalnego pułapu razi mechanicznością i jest konsekwencją ww. uproszczonego rozumowania. Niestety to rozumowanie SOKiK nie jest incydentalne, ale znalazło swoje echo w kolejnej sprawie<sup>55</sup>. Rozumowanie SOKiK jest jeszcze lepszą egzemplifikacją pułapki algorytmu. SOKiK mechanicznie i arbitralnie przyznaje wartości poszczególnym okolicznościom, co jeszcze w większym stopniu wypacza metodę miarkowania kary pieniężnej. Co ciekawe, SOKiK kwestionując metodologię miarkowania kary wynikającą z wytycznych praktykowych zastosowaną przez organ antymonopolowy nie odniósł się w ogóle do samych wytycznych. Potwierdził tym samym, że nie uznaje ich za wiążące dlań aktu, ale też, że nie jest władny do ich kontroli.

Pomimo pewnych ułomności wytyczne organu antymonopolowego posiadają istotną wartość praktyczną. Ich znaczenia praktycznego należy upatrywać w tym, że narzuciły niejako „warunki brzegowe” – ramy analityczne miarkowania kar administracyjnych. Analiza uzasadnień decyzji organu antymonopolowego pokazuje, że Prezes UOKiK przeprowadza analizy według tej samej metodologii, wcześniej zarysowanej w wytycznych. Co istotne, dzięki logicznemu podziałowi na kolejne etapy miarkowania kary przedsiębiorca może dokładnie śledzić jaką wagę i na którym etapie miarkowania kar odgrywają poszczególne okoliczności oraz tok rozumowania Prezesa UOKiK. Choć obecnie przepisy ustawy antymonopolowej zawierają już bardzo rozbudowany katalog przesłanek egzoneracyjnych i obciążających to jednak wciąż pozostaje otwarte zagadnienie jaką wartość należy przypisać poszczególnym okolicznościom w odniesieniu do kalkulacji kary pieniężnej. W tym zakresie wytyczne wydają się lepszym i bardziej elastycznym instrumentem od przepisów ustawowych. Wytyczne dają możliwość tworzenia bardziej szczegółowych analiz i dokładniejszych wskazówek, co może w istotny sposób zwiększyć przewidywalność wysokości nakładanych kar pieniężnych przez organ antymonopolowy.

## Wnioski

Przedstawiona analiza wydawanych wytycznych przez organ antymonopolowy i ich roli w procesie wydawania i miarkowania kar pieniężnych pozwala na wysnuć kilku istotnych obserwacji. Należy wskazać, że wydawanie wytycznych stało się jedną z podstawowych form aktywności prawnej organu antymonopolowego. Co więcej aktywność ta się rozwija i obej-

<sup>55</sup> Wyrok SOKiK z 30 marca 2015 r., XVII AmA 69/12.

muje nowe obszary wcześniej nie objęte urzędowymi wyjaśnieniami przepisów prawa. Analiza decyzji pokazała, że Prezes UOKiK, co do zasady stosuje się do ogłoszonych wytycznych, nawet jeżeli nie powołuje ich w treści samego aktu wykładni prawa. Warto dodać, że historia wydawania wytycznych przez organ antymonopolowy jest długa i można wskazać, że pierwsze oficjalne wytyczne Prezes UOKiK wydał jeszcze w 2003 r.<sup>56</sup>, co pokazuje, że te instrumenty weszły na trwałe do praktyki administracyjnej organu antymonopolowego. Nie można także nie zauważyć istotnego postępu przy wydawaniu wytycznych przez Prezesa UOKiK – pierwsze wytyczne były faktycznie, mniej lub bardziej udolnym, tłumaczeniem unijnych wytycznych wydawanych przez Komisję i dostosowanymi jedynie do polskich wymogów prawnych, a co więcej były przygotowywane przez zewnętrzne kancelarie prawne. Obecnie obowiązujące wytyczne były przygotowane samodzielnie przez organ antymonopolowy i zawierają własne doświadczenia organu związane ze stosowaniem przezeń przepisów ustawowych.

Choć wydawanie wytycznych staje się coraz częstsze także w praktyce innych organów administracji publicznej, to wytyczne w sprawie kar pieniężnych są nadal dość rzadkim zjawiskiem. Na tym tle aktywność Prezesa UOKiK jest zauważalna. Jest to z pewnością uzasadnione specyfiką rozwoju prawa antymonopolowego oraz wpływami prawa europejskiego. Nie sposób też nie zauważyć, że Prezes UOKiK wychodzi z wytycznymi poza ramy prawa antymonopolowego przedstawiając urzędowe wyjaśnienia także w odniesieniu do innych stosowanych przezeń ustaw.

Przeprowadzona analiza pokazała, że jedną z przyczyn rozwoju aktów interpretacyjnych wydawanych przez organy administracji w obszarze nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych jest daleki od ideału sposób określania sankcji administracji w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Rozwój urzędowych aktów wykładni prawa jest odpowiedzią na kryzys tradycyjnej legislacji, która jest zbyt wolna w stosunku do przemian społecznych, czy dynamiki procesów gospodarczych. Szczególnie widoczne jest w odniesieniu do nakładania i miarkowania kar administracyjnych, gdzie wytyczne stwarzają możliwość wprowadzenia rozbudowanych regulacji określających czynniki brane pod uwagę w orzecznictwie organu administracji. Z legislacją związana jest kwestia budowy norm prawnych. Jak pokazał przykład ustawy antymonopolowej, lakoniczne przepisy ustawowe doczekały się wypełnienia treścią w wytycznych. Jakkolwiek pozytywnie można oceniać to z punktu widzenia adresatów norm wątpliwość budzić może często balansowanie, a nawet przekraczanie ram ustawowych regulacji kar antymonopolowych. Nie zmienia tej oceny inna obserwacja wskazująca na istnienie procesu przechodzenia norm z wytycznych do ustaw i rozporządzeń. W tym kontekście wytyczne jawią się jako swoisty „poligon doświadczalny”, w ramach którego weryfikowana jest jakość i zasadność sposobu określania powinnego zachowania adresatów norm. Można się jednak zastanawiać, czy fakt późniejszego przenoszenia interpretacji do rozbudowanych norm ustawowych nie pokazuje, że zagrożenie balansowania na granicy interpretacji i stanowienia prawa się ziszcilo i granica to została przekroczona. Można to jednak interpretować także jako chęć ustawodawcy zwiększenia pewności prawnej adresatów

<sup>56</sup> Zob. *Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie procedury zgłaszania zamiaru koncentracji* oraz *Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie kryteriów zgłaszania zamiaru koncentracji*, opublikowane w 2003 r.

norm poprzez ich doprecyzowanie, co ma szczególne znaczenie na gruncie sankcji administracyjnych. O tym która interpretacja będzie słuszna można jedynie mówić w odniesieniu do konkretnych przykładów wytycznych i ustaw.

Przeprowadzona analiza ukazała także kolejny paradoks. Wytyczne dotyczące nakładania kar pieniężnych są wydawane z uwagi na często lakoniczną regulację ustawową pozostawiającą szeroki zakres swobody interpretacyjnej po stronie organu administracji publicznej. Jednocześnie jednak regulacja wydawania wytycznych jest jeszcze bardziej lakoniczna od interpretowanych przepisów. Oznacza to, że remedium na brak odpowiedniej regulacji administracyjnych kar pieniężnych jawi się jeszcze bardziej ułomnym instrumentem od samej regulacji administracyjnych kar finansowych. Jak pokazała przeprowadzona analiza, w obecnym kształcie wytyczne mogą w pewnych sytuacjach pogłębiać problemy związane z miarkowaniem administracyjnym kar pieniężnych, a nie przyczyniać się do ich rozwiązania. Dlatego tak ważnym jest identyfikowanie błędów lub braków w istniejących wytycznych i ich bieżące korygowanie. Zaskakujący jest brak reakcji organu antymonopolowego na orzecznictwo sądowe kwestionujące sposób dostosowywania wysokości kar, w sytuacji gdy po zastosowaniu algorytmu wynikającego z wytycznych przekroczone jest maksimum ustawowe. Konieczność uzupełnienia wytycznych w tym zakresie jest tym bardziej paląca, że sposób rozwiązania tej kwestii zaproponowany przez SOKiK jest jeszcze bardziej wadliwy i razi swoją arbitralnością i mechanicznością.

Mechaniczność miarkowania kar to bardzo groźne zjawisko występujące przy nakładaniu kar administracyjnych z wykorzystaniem wytycznych. Przybiera ono postać pułapki algorytmu. Choć uszczegółowienie sposobu obliczania kar pieniężnych jest często pożądane i przynosi pozytywne skutki to nie można nie zauważać niebezpieczeństwa, że może to jednocześnie zwalniać organ administracyjny od samodzielnej indywidualnej analizy i krytycznego spojrzenia na wynik przeprowadzonego miarkowania kary w konkretnej sprawie. Nie można zapominać, że ustawodawca nie po to ustanowił szeroki zakres swobody interpretacyjnej organu przy nakładaniu kar pieniężnych, aby następnie organ zupełnie się jej pozbawił wydając wytyczne. Taka sytuacja oznaczałaby przejście z jednej skrajności w drugą. Niestety pułapki algorytmu nie da się uniknąć na drodze interwencji ustawowej, ale w dużym stopniu zależy to od umiejętności organu administracji stosującego przepisy.

Choć przedstawiane wnioski nie mogą napawać optymizmem to trzeba wskazać rozwiązanie zarysowanego problemu. Korzyści ze stosowania wytycznych wydają się bowiem trudne do zignorowania. Wytyczne w sposób istotny redukują stopień niepewności adresatów norm. Przedstawiając wnioski interpretacyjne płynące z orzecznictwa i praktyki administracyjnej organy administracji mogą redukować koszty transakcyjne, czy przyspieszać i ułatwiać zachowanie adresatom norm. Wytyczne są instrumentem elastycznym, który daje możliwość łatwej i szybkiej reakcji na zmiany orzecznicze. Co istotne, wytyczne są często przekazem łatwiejszym do zrozumienia dla adresatów norm dzięki językowi, czy mniej sformalizowanej strukturze. Jednakże, aby korzyści te mogły zaistnieć w pełni, konieczna jest odpowiednia regulacja tej sfery aktywności organów administracji. Regulacja taka powinna każdorazowo zawierać wskazanie przesłanek wydawania wytycznych, określać proces i sposób ich wydawania gwarantujący udział w nim adresatów norm, wskazywać na sposób zmiany i uchylania

wytycznych oraz przewidująca mechanizm kontroli wytycznych. Bez tych zmian legislacyjnych wydawanie wytycznych będzie pogłębiało jedynie problemy, a nie stanowiło ich rozwiązania.

Podobnie też niezbędna jest refleksja nad potrzebą regulacji nakładania i miarkowania administracyjnych kar pieniężnych. Jeżeli nawet nie uda się stworzyć regulacji generalnej to można się zastanowić nad stworzeniem dodatkowych reguł lub zaleceń przy tworzeniu przepisów o administracyjnych karach pieniężnych, które mogłyby stanowić pewną gwarancję ich jakości (przynajmniej na etapie przedparlamentarnym). Dodatkowo czerpiąc z dobrych przykładów rozwiniętych regulacji nakładania kar pieniężnych w prawie administracyjnym, np. prawa antymonopolowego, mogą stać się one wzorem lub inspiracją przy zmianach innych administracyjnych ustaw szczególnych.



Bartosz Majchrzak

# PROBLEMATYKA PRAWNA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

---

## 1. Uwagi wprowadzające

W ramach niniejszej analizy przyjęto porządkujące wyróżnienie, w którego świetle administracyjna kara pieniężna to dolegliwość o charakterze finansowym nałożona w drodze decyzji organu administracji publicznej na oznaczony podmiot z tytułu naruszenia normy administracyjnego prawa materialnego<sup>1</sup> (wynikającej bezpośrednio z aktu normatywnego lub uprzednio skonkretyzowanej w innej decyzji administracyjnej). To wstępne określenie podlegać będzie doprecyzowaniu przez odwołanie się do poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Ponadto wypada zaznaczyć, że skoro wszystkie judykaty uwzględnione w opracowaniu odnoszą się do tak rozumianych administracyjnych kar pieniężnych, to pojawiające się w dalszych rozważaniach pojęcie odpowiedzialności administracyjnej, jako reguły ponoszenia negatywnych konsekwencji naruszenia normy prawnej realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurach<sup>2</sup>, obejmuje w szczególności wyżej wskazane kary (sankcje).

## 2. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

W pierwszej kolejności wymaga zaznaczenia to, że w judykaturze wskazanego organu nie kwestionuje się dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę instrumentem prawnym w postaci administracyjnej kary pieniężnej, stanowiącej reakcję na naruszenie normatywnych obowiązków<sup>3</sup>. Wynika to z akceptacji podstawowego założenia: jeżeli przepisy prawa nakładają na osoby fizyczne lub prawne oznaczone powinności, to równocześnie konieczne jest wprowadzenie regulacji określającej konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji może bowiem doprowadzić do stanu, w którym przepis będzie „martwy”, a niespełnianie obowiązku nagminne<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 67; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

<sup>2</sup> Por. J. Boć, E. Samborska-Boć, [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008, s. 361-362.

<sup>3</sup> Np. wyroki TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89.



Jednak zasadniczym problemem ujawniającym się w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego na tle administracyjnych kar pieniężnych jest odróżnienie tego typu sankcji od sankcji typu penalnego (karnej *sensu stricto* lub wykroczeniowej). W tym zakresie dostrzegalne są odwołania do czterech kryteriów<sup>5</sup>. Pierwszym z nich jest kryterium formalne, do którego Trybunał odwołał się m.in. w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11<sup>6</sup>. Stwierdził w nim mianowicie, że sankcja przewidziana w zakwestionowanej regulacji to „formalnie” administracyjna kara pieniężna, którą ustawodawca określił tym mianem i umieścił w rozdziale ustawy zatytułowanym „Kary pieniężne” (a nie poprzedzającym go rozdziale pt. „Przepisy karne i opłaty sankcyjne”), przez co z woli ustawodawcy nie stanowi ona kary (grzywny) w rozumieniu prawa karnego i prawa wykroczeń. Wobec takiego postrzegania *criterium divisionis* należy zgodzić się z konstatacją, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym a wykroczeniem czy przestępstwem jest płynna, a jej określenie należy do zakresu swobody władzy prawodawczej, która ostatecznie przesądza o reżimie prawnym kary pieniężnej<sup>7</sup>. Jednocześnie wspomniana swoboda nie jest nieograniczona, ponieważ Konstytucja RP wymaga poszanowania podstawowych zasad systemu konstytucyjnego – zwłaszcza zasady państwa prawnego oraz praw i wolności jednostki. W szczególności prawodawca musi respektować zasadę równości<sup>8</sup> i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia (nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych)<sup>9</sup>.

Kolejnym czynnikiem różnicującym odpowiedzialność administracyjną i karną jest podmiot podlegający tej odpowiedzialności (kryterium podmiotowe delimitacji)<sup>10</sup>. O ile kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana zasadniczo wyłącznie osobie fizycznej (nawet odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych ma pochodny charakter w stosunku do odpowiedzialności konkretnej osoby fizycznej działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego), to administracyjna kara pieniężna podlega nałożeniu zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną czy inną jednostkę organizacyjną<sup>11</sup>.

Trybunał Konstytucyjny za doniosłe kryterium rozgraniczenia uważa też główny cel<sup>12</sup> lub główną funkcję kary<sup>13</sup> (w tym kontekście pojęcia celu i funkcji są traktowane przez Trybu-

<sup>5</sup> Zob. M. Bernatt, *Tailor-Made Rules Needed: a Balance Approach to Imposition of Administrative Sanctions in Poland*, Jean Monet Working Paper nr 22/14, s. 10-11, <http://jeanmonnetbeta.com/wp-content/uploads/2014/12/JMWP22bernatt.pdf>; A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, Europejski Przegląd Sądowy nr 9/2014, s. 34-37; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 370

<sup>6</sup> OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99.

<sup>7</sup> Wyrok o sygn. P 19/06.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

<sup>10</sup> Np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105.

<sup>12</sup> Wyrok o sygn. P 64/07.

<sup>13</sup> Wyrok o sygn. K 13/08.

nał synonimicznie). Uznaje bowiem, że istotą sankcji karnych jest represja, zaś kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja (te drugie nie są odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowią jedynie środek przymusu zapewniający realizację wykonawczo-zarządzających zadań administracji). Nie oznacza to oczywiście, że sankcja danego typu powinna spełniać tylko i wyłącznie tę jedną funkcję. Jednakże jej realizowanie jako zasadniczej przesądza o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna<sup>14</sup>.

Ostatnie kryterium odróżnienia odpowiedzialności administracyjnej i karnej stanowi zasada przypisania odpowiedzialności. Ta pierwsza ma charakter obiektywny, a tym samym orzekanie o administracyjnej karze pieniężnej nie wymaga stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy; wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej<sup>15</sup>. Jednocześnie w odniesieniu do tego kryterium różnicowania w orzecznictwie trybunalskim dostrzegalne są istotne odstępstwa, polegające na podkreśleniu konieczności indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, czyli uwzględniania przy orzekaniu o niej czynników związanych z konkretnym podmiotem i jego konkretną sytuacją stanowiącą podstawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Należy przy tym podkreślić, że wskazane elementy podmiotowo-przedmiotowe są traktowane w judykaturze Trybunału nie tylko jako kryteria decydujące o wysokości kary pieniężnej, lecz także jako przesłanki możliwości przypisania omawianego rodzaju odpowiedzialności<sup>16</sup>. Za podstawy prawne indywidualizacji administracyjnych kar pieniężnych polski sąd konstytucyjny uznaje przede wszystkim konstytucyjne zasady: zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP)<sup>17</sup> oraz proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>18</sup>.

Trybunał w swoim orzecznictwie sugeruje powinność i określa sposób uwzględniania czynników indywidualizujących odpowiedzialność administracyjną w szczególności następująco: 1) „[w] odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi (...) wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”<sup>19</sup>; 2) „odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy (...) może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić. Wynika to z zasady, że choć ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres”<sup>20</sup>; 3) o „restrykcyjności (a przez to niezgodności z Konstytucją RP – przyp. BM) badanego przepisu (...) świadczą następujące okoliczności: (...) [b]rakuje konstrukcji stanu nadzwyczajnego (kontratypu) uchylającego od-

<sup>14</sup> Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134.

<sup>15</sup> Np. wyroki o sygn.: K 23/99, SK 52/04, P 19/06, P 64/07, Kp 4/09.

<sup>16</sup> Np. wyrok o sygn. K 13/08.

<sup>17</sup> Np. wyrok o sygn. Kp 4/09.

<sup>18</sup> Np. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68.

<sup>19</sup> Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5.

<sup>20</sup> Wyrok o sygn. K 13/08.

powiedzialność administracyjną, co powoduje, że żadne okoliczności nie dają możliwości nawet samemu organowi administracyjnemu miarkowania odpowiedzialności<sup>21</sup>; 4) „[w]ysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu (...). Z tych względów Trybunał uznaje, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności”<sup>22</sup>.

Z problematyką relacji sankcji typu penalnego i administracyjnych kar pieniężnych wiąże się również kwestia zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej, jako następstw tego samego zachowania będącego naruszeniem normy administracyjnego prawa materialnego. W odniesieniu do tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zasadniczo, że nie podlega ona kwalifikacji w kontekście naruszenia zasady *ne bis in idem* (wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP), ale może prowadzić do naruszenia zakazu „nadmiernej represywności”, czy stanowić nieproporcjonalną uciążliwość wynikającą z nagromadzenia negatywnych następstw jednej sytuacji<sup>23</sup>. Mimo to ocena pod kątem wzorca w postaci zakazu podwójnego karania jest niekiedy dokonywana, a mianowicie wówczas, gdy „towarzysząca” sankcji karnej administracyjna kara pieniężna jest – w ocenie Trybunału – „środkiem prawnym o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym)”<sup>24</sup>.

Kolejnym doniosłym zagadnieniem analizowanym w judykaturze polskiego sądu konstytucyjnego na gruncie regulacji prawnej administracyjnych kar pieniężnych są gwarancje proceduralne związane z ich wymierzaniem. W tym zakresie można wyróżnić trzy zasadnicze elementy, na które zwraca uwagę Trybunał. Organ ten podkreśla w szczególności konieczność zapewnienia osobie podlegającej odpowiedzialności administracyjnej możliwości wystąpienia zanim zostanie podjęta jakakolwiek decyzja ustalająca karę finansową<sup>25</sup>.

W zasygnalizowanych ramach prawnych Trybunał zajmuje również stanowisko co do dopuszczalności stosowania art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji RP (i wywodzonych z niego zasad: prawa oskarżonego do obrony i domniemania niewinności) w procedurze ustalania administracyjnej kary pieniężnej. W tym kontekście powyższy organ uznaje – zasadniczo – niedopuszczalność odnoszenia tych przepisów i wynikających z nich reguł do wskazanego zakresu<sup>26</sup>. Przyjmuje bowiem następującą regułę: tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter karnoprawny, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 ustawy zasadniczej (w tym zasady domniemania niewinności)<sup>27</sup>, co oznacza nieadekwatność tych wzorców do kontroli unormowań przewidujących odpowiedzialność

<sup>21</sup> Wyrok o sygn. Kp 4/09.

<sup>22</sup> Wyrok o sygn. SK 6/12.

<sup>23</sup> Wyrok o sygn. Kp 4/09; zob. też: wyrok o sygn. K 17/97; wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999 poz. 72; wyrok TK z 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104; zob. też B. Nita, *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego nr 2/2011, s. 14.

<sup>25</sup> Wyrok o sygn. Kp 4/09.

<sup>26</sup> Np. wyrok o sygn. SK 52/04; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184; wyrok TK z 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125.

<sup>27</sup> Wyrok o sygn. P 19/06.

administracyjną. Jednak odmienna ocena została wyrażona w związku z administracyjną karą pieniężną za nieterminowe przekazanie przez przedsiębiorcę zbiorczego zestawienia danych o odpadach. W wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11<sup>28</sup>, Trybunał stwierdził adekwatność art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji RP do kontroli zakwestionowanych przepisów (por. pkt 2 lit. b) sentencji wyroku). W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, wynika to stąd, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej użyte w powyższych przepisach ustawy zasadniczej musi być rozumiane autonomicznie. Obejmuje ono wszelką odpowiedzialność represyjną, a więc nie tylko tę, którą przyjmuje kodeks karny, lecz także inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar jednostce, stosowaniem wszelkich środków o charakterze represyjnym oraz wszelkich *sui generis* karnych mechanizmów prawnych. Tym samym art. 42 Konstytucji RP dotyczy również administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną (nie stanowiąc jednocześnie przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto*). Niemniej jednak zastosowanie tego wzorca kontroli do zakwestionowanych unormowań musi być odpowiednie i zmodyfikowane.

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczą ponadto kwestii poszanowania prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w ramach unormowań administracyjnych kar pieniężnych. Co do zasady, nawet w odniesieniu do takich kar, w związku z którymi Trybunał sygnalizuje potrzebę ich indywidualizacji z punktu widzenia kryterium winy, wskazuje on, że skoro decyzje o nałożeniu sankcji pieniężnych podlegają – jak wszystkie decyzje administracyjne – zaskarżeniu do sądu, to nie sposób skutecznie zarzucić takiej regulacji naruszenia prawa do sądu. Przy tym polski sąd konstytucyjny twierdzi, że postępowanie przed sądem administracyjnym daje wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą. Sąd ten może bowiem badać i oceniać zgodność z prawem działań organu administracji publicznej na każdym etapie stosowania prawa polegającego na wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej<sup>29</sup>. Niemniej jednak w zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. K 13/08 sędzia W. Hermeliński uznaje, że jedną z gwarancji, które powinny się odnosić do wszystkich postępowań represyjnych (w tym dotyczących administracyjnych kar pieniężnych wynikających z zaskarżonych przepisów), jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny. Sądy administracyjne, które są powołane jedynie do badania legalności działania administracji publicznej, mają bowiem znacznie zawężone możliwości weryfikacji ustaleń organów administracyjnych w zakresie faktów, ze względu na istotne ograniczenia dotyczące postępowania wyjaśniającego i stosowanych w nim środków dowodowych. Dlatego też, mimo wprowadzenia przez kwestionowane przepisy miarkowania wysokości kary pieniężnej, badający sprawę sąd administracyjny nie dysponuje narzędziami do weryfikacji, czy została ona wymierzona na poziomie sprawiedliwym. W szczególności nie ma on też możliwości prowadzenia ustaleń co do faktu zaistnienia winy.

<sup>28</sup> OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99.

<sup>29</sup> Wyrok o sygn. K 13/08.

### 3. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie sądów administracyjnych

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie akceptują poglądy wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do istoty administracyjnych kar pieniężnych oraz często w tym zakresie odwołują się do judykatury polskiego sądu konstytucyjnego. Na przykład, w uzasadnieniu wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. II GSK 1166/10<sup>30</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza: „[o] dnosząc się zaś, w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do instytucji kary pieniężnej, której nałożenie Trybunał bezpośrednio wiąże z konkretnym zdarzeniem naruszającym prawo, stwierdzić należy, że: 1) dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości, albowiem brak stosownej sankcji powoduje bowiem, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne; 2) administracyjne kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa; 3) kary te, podstawą wymierzenia, których jest samo obiektywne naruszenie prawa, są stosowane automatycznie, a z mocy ustawy mają przede wszystkim charakter prewencyjny, albowiem przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków; 4) administracyjna kara pieniężna nie stanowi więc wyłącznie represji za naruszenie prawa, ale przede wszystkim środek przymusu”<sup>31</sup>.

Jednak sądy administracyjne akcentują zwłaszcza dwie cechy odpowiedzialności administracyjnej, a mianowicie jej prewencyjne (prewencyjno-represyjne<sup>32</sup>) znaczenie oraz obiektywny charakter. Administracyjna kara pieniężna jest bowiem środkiem mającym na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Ma zniechęcać do naruszania obowiązków i skłaniać do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu określonych obowiązków w przyszłości<sup>33</sup>. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywuje ona adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków<sup>34</sup>. Przy tym administracyjne kary pieniężne mieszczą się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że ich orzekanie jest oderwane od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy<sup>35</sup>. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że brak badania winy jest elementem konstytutywnym administracyjnych kar pieniężnych, odróżniającym je od kar prawa karnego, a zatem należy do istoty tej instytucji prawnej, której konstytucyjność w ocenie NSA nie budzi wątpliwości<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>31</sup> Identycznie: wyrok NSA z 18 października 2011 r., sygn. II GSK 1047/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>32</sup> Np. wyroki NSA z: 5 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 1087/12; 28 sierpnia 2014 r., sygn. I OSK 848/13; oba opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>33</sup> *Ibidem*; zob. też wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. II FSK 1442/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 18 marca 2015 r., sygn. II GSK 1456/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>35</sup> Wyroki NSA z: 3 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1177/09; 17 sierpnia 2011 r., sygn. II GSK 803/10; 29 maja 2012, sygn. II OSK 448/11; wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2010 r., sygn. VI SA/Wa 59/10; wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>36</sup> Wyrok o sygn. I OSK 848/13.

W kontekście obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej w judykaturze sądownoadministracyjnej zaznacza się ponadto, że uwzględnienie ewentualnej przesłanki negatywnej zastosowania administracyjnej kary pieniężnej w postaci stanu wyższej konieczności jest uzależnione wyłącznie od tego, czy przesłanka ta została zawarta w normach materialnych regulujących wymiar tej kary. Wobec tego instytucja stanu wyższej konieczności ma znaczenie normatywne w sprawach administracyjnych tylko wówczas, gdy została wprowadzona do regulacji szczegółowych – ustaw materialnego prawa administracyjnego<sup>37</sup>.

Stosunkowo nieliczne są orzeczenia sądów administracyjnych sygnalizujące konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej (oczywiście w przypadkach, gdy nakaz takiej indywidualizacji nie wynika *expressis verbis* z normy statuującej administracyjną karę pieniężną). W szczególności jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, w wyroku z 25 lipca 2007 r., sygn. II SA/Bk 276/07<sup>38</sup>, zaznaczył, że obiektywna koncepcja takiej odpowiedzialności nie skutkuje przyznaniem jej charakteru absolutnego, a tym samym podmiot naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Przy tym odrzucenie takiej możliwości byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) – zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego. Podmiot karany administracyjną karą pieniężną musi mieć zapewnione prawo do obrony w procedurach prawa administracyjnego, a także prawo do uwolnienia się od odpowiedzialności przynajmniej przez wykazanie, że dołożył należytej staranności wykonując swoje obowiązki i obiektywnie nie miał możliwości zachować się w inny sposób, niż w ten, którym wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego. W szczególności przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji finansowej lub jej złagodzenia może być brak winy podmiotu, w stosunku do którego ma być ona zastosowana. Przy tym ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na sprawcy naruszenia. „Nie można mówić o karze (nawet tylko administracyjnej) bez zawinięcia, czy zaniedbania osoby odpowiedzialnej”<sup>39</sup>.

Pogląd wyrażony w wyroku o sygn. II SA/Bk 276/07 został zaakceptowany również przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. II GSK 816/10<sup>40</sup>. Ponadto w innym orzeczeniu NSA uznaje, że stosowanie przepisów nakładających administracyjne kary pieniężne, nie może prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Wobec tego podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazania, że jego niewykonanie jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 140/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>38</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 2 lutego 2012 r., sygn. II SA/Bk 706/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>40</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 15 lutego 2012 r., sygn. II GSK 1191/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Istotnym zagadnieniem dotyczącym analizowanej problematyki jest także zwrócenie uwagi na szczególne cechy procesu stosowania norm przewidujących administracyjne kary pieniężne. Po pierwsze, restrykcyjność tych kar i ich pozostałe cechy sprawiają, że orzekanie o nich musi się wiązać ze szczególną starannością w ustalaniu stanu faktycznego. W związku z tym ewentualne zarzuty niepełnego wyjaśnienia stanu faktycznego należy uznać za uzasadnione, w świetle okoliczności sprawy, a przez to mające istotny wpływ na wynik sprawy administracyjnej<sup>42</sup>. Ponadto, po drugie, należy pamiętać o tym, że przy interpretacji normy sankcyjnej nie jest dopuszczalne stosowanie innego rodzaju wykładni – celowościowej czy systemowej – dla uzyskania innej treści danej normy niż to wynika z użycia wykładni gramatycznej<sup>43</sup>.

#### 4. Uwagi końcowe

Dla judykatury trybunalskiej podstawową kwestią jest rozróżnienie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności typu karnego (grożącej z tytułu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia). Ma to bezpośredni związek z ustrojowo określoną kognicją polskiego sądu konstytucyjnego – przyjęcie określonych ustaleń w powyższym zakresie ma wpływ na dobór adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności oraz na sam wynik badania zgodności zakwestionowanego unormowania z daną podstawą kontroli. Dlatego też do zagadnienia delimitacji obu rodzajów odpowiedzialności przykłada się zdecydowanie większą uwagę w orzecznictwie Trybunału niż sądów administracyjnych. Pomimo tak zasadniczego znaczenia powyższego problemu, kryteria merytoryczne odróżnienia odpowiedzialności administracyjnej i karnej przyjmowane w judykaturze polskiego sądu konstytucyjnego nie są ostre, na co wyraźnie wskazuje choćby ta okoliczność, że w odniesieniu do istotnych wyroków cytowanych w niniejszym opracowaniu (o sygn.: P 64/07, K 13/08, Kp 4/09, SK 6/12) zgłoszone zostały zdania odrębne motywowane odmienną oceną natury prawnej danej sankcji finansowej. Dodatkowo niezbyt optymistycznie w tym kontekście brzmi teza zawarta w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 4/09, że nie ma jasnego, czytelnego, uniwersalnego kryterium materialnego decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być pragmatycznie) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej)<sup>44</sup>.

Teza o zacieraniu się granic między karą penalną i administracyjną karą pieniężną znajduje uzasadnienie również w tym, że orzecznictwo Trybunału – w analizowanym zakresie – wyróżnia trzy rodzaje sankcji z tytułu naruszenia obowiązków administracyjnoprawnych: 1) sankcją typu penalnego (karną *sensu stricto* lub wykroczeniową); 2) typową administracyjną karą pieniężną (zobiektywizowaną i przede wszystkim prewencyjną); 3) administracyjną karą pieniężną typu penalnego (podlegającą indywidualizacji i przede wszystkim represyjną). Wyodrębnienie tego trzeciego elementu – swoistej formy pośredniej, sugeruje bowiem

<sup>42</sup> Wyrok o sygn. II OSK 1177/09.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z 27 maja 2009 r., sygn. II GSK 972/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>44</sup> Tak też wyroki TK z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80.



niezdecydowanie co do elementów konstrukcyjnych odpowiedzialności administracyjnej. Co więcej, można dostrzec intensyfikację tego zjawiska „niepewności”, ze względu na ilościowe narastanie judykatury trybunalskiej zaznaczającej potrzebę nadawania odpowiedzialności administracyjnej cech penalnych<sup>45</sup>.

Z kolei w orzecznictwie sądownoadministracyjnym takie „przemieszanie” odpowiedzialności administracyjnej i karnej, poprzez wyodrębnianie konstrukcji tzw. administracyjnej kary pieniężnej typu penalnego, nie ujawnia się z taką intensywnością. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest bez wątpienia rzadsze odwoływanie się sądów administracyjnych do reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (to przede wszystkim z art. 2 ustawy zasadniczej wyprowadza się przecież powinność indywidualizacji kar administracyjnych).

---

<sup>45</sup> Por. B. Majchrzak, *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK*, [w:] *Prace studialne WSAA. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, t. 4, Warszawa 2015, s. 145-155.



Mariusz Maciejewski  
Grzegorz Sibiga

# AUTOMATYZACJA W NAKŁADANIU ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

---

*Komputery będą zachowywać się autonomicznie, uczyć się uczyć niezależnie, oceniać swoje otoczenie i myśleć z uwzględnieniem wartości, motywów i emocji* (T.J. Barth, E. Arnold, *Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration*, The American Review of Public Administration 1999, No 29, s. 332).

## 1. Wprowadzenie

Automatyzacja jest zjawiskiem faktycznym, znajdującym zastosowanie w praktyce w różnych dziedzinach. Począwszy od automatyzacji produkcyjnych taśm przemysłowych, przez automatyzację sprzedaży napojów przez tzw. *vending machines* po automatyzację handlu instrumentami finansowymi (tzw. *algorithmic trading*). Automatyzacja wkracza również do działalności administracji publicznej. Dotychczas była wykorzystywana w sferze wewnętrznej administracji, co nie rodziło zasadniczych problemów prawnych. Jednakże jej rozwój i wynikające z niego nowe możliwości oraz korzyści powodują, że zastosowania automatyzacji się rozszerzają, niejednokrotnie wkraczając w obszary regulowane prawnie. W szczególności mogą odgrywać znaczącą rolę w dokonywaniu czynności prawnych. Praktyczne rozwiązania, stosowane za granicą, pozwalają automatom dokonywać czynności prawnych bez końcowego udziału człowieka, co skłania do refleksji na temat zakresu dopuszczalności tych działań. Jednakże od zastosowania automatów także w obrocie administracyjnym, jak się wydaje, nie ma odwrotu, przede wszystkim ze względu na korzyści z tego wynikające. Z tego też powodu warto dokonać analizy wybranych zagadnień z tym związanych na gruncie prawa administracyjnego oraz działalności administracji.

Do rozważań na temat automatyzacji szczególnie przydatne są rozwiązania dotyczące niektórych kar administracyjnych z powodu specyfiki ich nakładania oraz postępowania prowadzonego w tym względzie. Dzieje się tak z następujących przyczyn:

- 1) Masowości nakładania niektórych rodzajów kar pieniężnych i prowadzonych postępowań w tym względzie, co z punktu widzenia sprawności i szybkości działania administracji szczególnie uzasadnia automatyzację czynności w postępowaniu.
- 2) Tzw. obiektywności odpowiedzialności za naruszenie (a nie odpowiedzialności „na zasadzie winy”), co czyni proces stosowania prawa prostszym, chociaż również mogą funkcjonować bardziej zaawansowane systemy automatycznego rozstrzygnięcia w oparciu o tzw. myślenie eksperckie, o czym piszemy w punkcie 2.

- 3) Charakteru naruszenia podlegającego karze pozwalającego na jego automatyczne ujawnienie z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, który używany jest do kolejnych etapów postępowania.

Jednym z najczęściej podnoszonym przykładów w tym zakresie, spełniającym wszystkie powyższe warunki, są postępowania dotyczących ujawnionych naruszeń w ruchu drogowym, w szczególności dotyczące przekroczenia dopuszczalnej prędkości czy braku uiszczenia wymaganej opłaty za poruszanie się po drodze.

## 2. Pojęcie automatyzacji czynności i jego zastosowanie do postępowań określonych prawem

Mimo że przedmiotem niniejszego opracowania nie są zagadnienia techniczne to warto chociaż sygnalizacyjnie wyjaśnić używane pojęcia. Zastosowanie systemów automatycznego rozstrzygnięcia związane jest z przekształceniem w systemie informacji wejściowej, tj. instrukcji przekazywanej przez człowieka lub urządzenie, w rozstrzygnięcie, które jest informacją wyjściową z systemu<sup>1</sup>. W takim ujęciu głównym problemem pozostaje odniesienie algorytmu odpowiedzialnego za przekształcenie informacji do prawa oraz jego wykładni. Automatyzacja może dotyczyć tylko pewnych czynności w procesie stosowania prawa, ciągu czynności (jednak nie obejmujących całego postępowania) oraz całego procesu od wszczęcia do zakończenia.

W doktrynie dokonano przydatnego dla naszych rozważań podziału systemów udostępniania informacji prawnej na systemy bezpośredniego i pośredniego udostępniania informacji<sup>2</sup>. Systemem bezpośredniego udostępniania informacji nazywamy taki system, który na konkretne pytanie prawnicze użytkownika odpowiada zindywidualizowaną i ukonkretnioną normą prawną możliwą do zastosowania w opisanej przez użytkownika w zapytaniu sytuacji. System pośredni zaś udziela odpowiedzi jedynie poprzez podanie listy źródeł informacji (najczęściej listy dokumentów), które powinien wziąć pod uwagę użytkownik, formułując indywidualną i konkretną normę (proces interpretacyjny nadal zaś pozostaje zadaniem użytkownika). System, w którym zachodzą procesy automatyzacji pozostaje zatem zbliżony do systemu bezpośredniego udostępniania informacji prawnej, ponieważ dokonuje się w nim w istocie wykładni prawa w indywidualnej sprawie. W tym celu system musi być w stanie dokonać samodzielnej, automatycznej analizy semantycznej zwrotów występującym w języku prawnym, aby następnie określić dla nich konsekwencje prawne<sup>3</sup>.

Z punktu widzenia stopnia skomplikowania proponuje się podział systemów automatycznego rozstrzygnięcia na systemy oparte o algorytmy proste oraz systemy ekspertowe<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zob. także G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *Automatyzacja rozstrzygnięć i innych czynności w sprawach indywidualnych załatwianych przez organ administracji publicznej*, [w:] J. Gołaczyński [red.] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 231.

<sup>2</sup> W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 74 i n., a także literatura tam podana.

<sup>3</sup> Na temat sformułowanej w doktrynie przez F. Studnickiego koncepcji komputacyjnej wykładni prawa zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 84-85.

<sup>4</sup> G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *op. cit.*, str. 233.

Podczas gdy w prostych systemach następuje przekształcenie informacji wejściowych w dane niezbędne na kolejnych etapach rozstrzygnięcia to eksperckie systemy komputerowe wyposażone są dodatkowo w bazę wiedzy i generalny zestaw zasad rozumowania i sposobów wyciągania konkluzji. Większość z tych systemów to systemy regułowe, które zakładają odpytywanie o kolejne kwestie prawne, przy zamykaniu drogi do ścieżek niewybranych. Tworzenie konkluzji w takich systemach oparte jest o zasady logiki strukturalnej, przy pomocy której oceniana jest baza wiedzy użytkownika (baza wiedzy obsługiwana przez system).

W ocenie informatyków dalszym kierunkiem rozwoju informatyki są właśnie takie systemy pozwalające na coraz bardziej zaawansowane wnioskowanie (aż do zachowań inteligentnych) oparte na coraz bardziej zaawansowanym sposobie prezentacji wiedzy<sup>5</sup>. Tworzenie i wykorzystywanie systemów automatycznego rozstrzygnięcia jest jednym z działań objętych informatyką prawniczą<sup>6</sup>. Głównym przedmiotem badań w informatyce prawniczej są procesy gromadzenia, systematyzowania, przetwarzania (w tym aktualizowania) i wyszukiwania informacji prawnej przy pomocy komputera i ich wpływ na procesy tworzenia i stosowania prawa<sup>7</sup>. To dyscyplina nauki pozostająca w ścisłym związku z informatyką, teorią prawa i logiką prawniczą<sup>8</sup>. Jako jedno z podstawowych zadań informatyki prawniczej wskazuje się obecnie budowę inteligentnych systemów automatycznego rozstrzygnięcia i wspomaganie podejmowania decyzji<sup>9</sup>.

### 3. Modele prawne automatyzacji czynności prawnych

Jedną z kluczowych kwestii dla zastosowania automatyzacji przy wykonywaniu czynności prawnych jest ocena prawnej konstrukcji i prawnego charakteru działania automatów przy ich dokonywaniu. Na najwyższym poziomie ogólności można tutaj wyróżnić dwie konstrukcje teoretyczne (teorie) możliwe do zastosowania: przedmiotową i podmiotową.

#### 3.1. Teoria przedmiotowa

W myśl teorii przedmiotowej automat wykonujący w administracji publicznej czynności w stosunku do obywatela jest przedmiotem – wyłącznie narzędziem – w rękach człowieka, który się nim posługuje. Dzięki wykorzystaniu automatu pracownicy administracji mogą efektywniej podjąć rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie czy też dokonać innej czynności prawnej, ale sama czynność prawna będzie zawsze aktem człowieka odpowiednio umocowanego prawnie do jej dokonania. W efekcie zastosowania teorii przedmiotowej w praktyce, na końcu procesu dokonywania czynności prawnej zawsze należy „umieścić” człowieka. W wielu przypadkach działanie pracownika sprowadza się jedynie do potwierdzenia wyniku działania automatu, nawet bez faktycznej jego weryfikacji. Rola człowieka ogranicza się do

<sup>5</sup> W. Cellary [w:] J. Zawila-Niedźwiecki, K. Rostek, A. Gąsioriewicz [red.], *Informatyka gospodarcza. T. 4*, Warszawa 2010, s. 641-642.

<sup>6</sup> W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 31.

<sup>7</sup> J. Janowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 4-5.

<sup>8</sup> W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 31.

<sup>9</sup> J. Janowski, *op. cit.*, s. 13.

złożenia podpisu na dokumencie urzędowym, którego treść została sporządzona automatycznie. Dlatego już w 2011 r. jeden z autorów użył w tym kontekście pojęcia fikcja czynnika ludzkiego<sup>10</sup>.

Teoria przedmiotowa oddaje dobrze model aktualnego wykorzystania automatów w administracji publicznej w Polsce. Administracja wykorzystuje już dziś różnego rodzaju automaty np. do zaawansowanego przetwarzania dużej liczby danych<sup>11</sup>. Jednakże tak wykorzystywane automaty działają wyłącznie w sferze wewnętrznej administracji i z prawnego punktu widzenia są narzędziem w rękach osób fizycznych (piastunów funkcji organów), które z ich pomocą dokonują czynności prawnych.

Teoria przedmiotowa jest dosyć prosta do zastosowania z prawnego punktu widzenia i mieści się bardzo dobrze w dotychczasowych konstrukcjach prawa administracyjnego, jednakże w praktyce, w kontekście aktualnych osiągnięć automatyzacji, najczęściej zbędnie zwiększa koszty i wydłuża proces dokonywania czynności, a co z tym związane po prostu utrudnia realizację zadania. Raz jeszcze dodajmy, że bardzo często udział człowieka w żaden sposób nie wpływa na treść czynności. Zatem dla efektywnego stosowania podejścia przedmiotowego należałoby dostosować koncepcję oświadczenia woli w ramach czynności prawnej prawa administracyjnego, tak aby nie było konieczne dokonywanie jej bezpośrednio przez człowieka, ale aby mogła oświadczenie złożyć maszyna. Jednakże samo dopuszczenie składania oświadczenia woli w procesie stosowania prawa administracyjnego przez maszynę powoduje, że nieuchronnie pojawi się pytanie, czy przez to automat nie stanie się podmiotem prawa.

Warto też w tym miejscu ponownie podkreślić, że w wielu przypadkach koncepcja działania człowieka nie odpowiada rzeczywistości przebiegowi czynności i stanowi fikcję stosowaną wyłącznie w celu zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego dokonywanych czynności prawnych. Obciążony wadą niezgodności z rzeczywistością punkt wyjścia może skomplikować rozwój koncepcji zastosowania automatyzacji w administracji oraz tworzenie prawnej teorii i rozwiązań legislacyjnych dla zastosowania automatów w obrocie administracyjnoprawnym. Już w 2011 r. pisaliśmy o obawach prawników przed decyzją o przekazywaniu maszynom jakichkolwiek, choćby najdrobniejszych, decyzji z zakresu stosunków społecznych<sup>12</sup>. Uwaga ta nadal pozostaje aktualna.

Powyższe kwestie stanowią bariery w efektywnym funkcjonowaniu w praktyce prawa administracyjnego automatyzacji czynności prawnych, a sama koncepcja przedmiotowa w kształcie powyżej opisanym nie przystaje do aktualnych osiągnięć technicznych, które mogą znacznie lepiej wspierać funkcjonowanie administracji.

<sup>10</sup> G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 236.

<sup>11</sup> Wnioski takie można wyciągnąć z istniejących regulacji prawnych, np. z przepisów aktów prawnych regulujących obowiązki informacyjne niektórych podmiotów podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, w szczególności obowiązki informacyjne funduszy emerytalnych. Kwestia ta jest uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków informacyjnych funduszy emerytalnych<sup>1</sup>, a ujęty tam szeroki zakres informacji przekazywanych do organu nadzoru oraz elektroniczna forma niektórych z nich mogą stanowić podstawę dla wniosku, że informacje te są analizowane z wykorzystaniem systemów informatycznych oraz zautomatyzowanych metod analizy i wnioskowania.

<sup>12</sup> G. Sibiga, W. Wiewiórowski, *op. cit.*, s. 231.

### 3.2. Teoria podmiotowa

W myśl teorii podmiotowej automaty dokonują czynności prawnych samodzielnie, działając jako podmiot prawa. I choć w toku procesu prowadzącego do dokonania czynności prawnej może pojawić się człowiek (np. urzędnik), to jednak końcowa czynność prawna zostanie dokonana przez automat, który przez to właśnie nabiera cech podmiotu prawa.

Powstanie teorii podmiotowej jest konsekwencją rozwoju technologii automatyzujących i dostrzeżenia faktu, że niejednokrotnie w praktyce to faktycznie automat dokonuje czynności prawnej, jak np. maszyna do sprzedaży napojów, do której kupujący wrzuca monety i otrzymuje napój oraz ewentualnie należną resztę z wrzuconej do automatu kwoty. Dostrzega się również, że w praktyce funkcjonują automatyczne systemy sprzedaży internetowej, które negocjują szczegółowe warunki sprzedaży czy właściwości sprzedawanego przedmiotu. Rozwój automatyzacji w tym kierunku wymuszają potrzeby praktyki oraz ekonomii. Aktualnie jest on najbardziej zaawansowany w krajach o najwyższym poziomie rozwoju techniki (np. w USA). Tam też pojawiają się koncepcje upodmiotowienia prawnego automatów. Na dzień dzisiejszy znajdują się one we wczesnej fazie rozwoju i są przedmiotem dyskusji głównie w USA<sup>13</sup>. Mimo tego, że automaty dokonują coraz więcej czynności prawnych w sferze prawa cywilnego i administracyjnego, należy wskazać że teoria podmiotowa jest tylko koncepcją teoretyczną przedstawianą do dyskusji. Natomiast sama dyskusja prawna toczy się niejednokrotnie w kontekście dyskusji filozoficznej na temat szeroko rozumianego upodmiotowienia prawnego robotów (automatów)<sup>14</sup> czy też poszerzenia granic aktualnej koncepcji podmiotowości prawnej<sup>15</sup>. Może się wydawać *prima facie*, że koncepcja ta jest trudna do zaakceptowania, jednakże jeśli weźmie się pod uwagę, że podmiotami prawa mogą być różnego rodzaju jednostki organizacyjne (np. spółki i inne osoby prawne), wówczas koncepcja upodmiotowienia prawnego automatów przestaje wyglądać osobliwie. Warto zaznaczyć bowiem, że osobowość/podmiotowość (prawna) jest czymś różnym od człowieczeństwa (podmiotowości człowieka) (*personhood is distinct from humanity*)<sup>16</sup>.

Istotnym elementem teorii podmiotowej jest wpisanie w nią koncepcji pośrednictwa (*agencjy*) w wyniku czego mówi się o sztucznym pośredniku (*artificial agent*), dokonującym czynności prawnych<sup>17</sup>. Kolejnym elementem, na który zwraca uwagę teoria podmiotowa jest to, że

<sup>13</sup> Zob. w szczególności, UK, 2009; S. Chopra, L. F. White, *A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents*, Michigan 2011; S. Chopra, L. F. White, *Artificial Agents: Philosophical and Legal Perspectives*, 2007, materiał internetowy, dostępny [www.sci.brooklyn.cuny.edu/~schopra/ChopraWhiteChapter1.pdf](http://www.sci.brooklyn.cuny.edu/~schopra/ChopraWhiteChapter1.pdf); L.B. Solum, *Legal Personhood for Artificial Intelligences*, North Carolina Law Review, Vol. 70, 1992 r, s. 1231 i n. dostępny <http://papers.ssrn.com/abstract=1108671>, a z przedstawicieli nauki europejskiej zob. M. Laukyte, *Artificialand Autonomous: A Person [w:] Social Computing, Social Cognition, Social Networks and Multiagent Systems*, Materiały AISB/IACAP World Congress 2012, Birmingham, 2-6 czerwca 2012, G. Dodig-Crnkovic, A. Rotolo, G. Sartor, J. Simon, C. Smith (red.), dostępne <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/30461>, s. 66 i n., S. Chopra, *Computer Programs Are People, Too*, The Nation, 29 maja 2014 r., [www.thenation.com/article/computer-programs-are-people-too/](http://www.thenation.com/article/computer-programs-are-people-too/) (dostęp 21 sierpnia 2015 r.).

<sup>14</sup> S. Chopra, *Personhood for Artificial Agents: What it teaches us about animals' rights*, wykład w trakcie konferencji *Personhood Beyond the Human*, The MacMillan Centre, Yale University, wygłoszony 8 grudnia 2013 r., [www.youtube.com/watch?v=JmB\\_03Df4nU&hd=1](http://www.youtube.com/watch?v=JmB_03Df4nU&hd=1)

<sup>15</sup> S. Chopra, *op. cit.*

<sup>16</sup> S. Chopra, *op. cit.*

<sup>17</sup> Zob. m.in. tytuł książki S. Chopra, L. F. White, *A Legal Theory for Autonomous Artificial Agents*, Michigan 2011.

niektóre automaty są autonomiczne, przez co należy rozumieć samodzielność w działaniu i eliminację z ich działań człowieka (całkowicie lub w większej części). Na tym etapie rozwoju automatyzacji niejednokrotnie ingerencja człowieka jest jeszcze potrzebna w niewielkim zakresie, ale najczęściej ma ona charakter nadzoru nad prawidłowością działania automatu i nie stanowi elementu koniecznego dla dokonywania czynności przez automat. Inaczej ujmując, ingerencja człowieka nie jest czynnością, bez której automat nie mógłby dokonać czynności prawnej, co zostanie omówione w przykładach przytoczonych w dalszej części opracowania. Całkowita lub prawie całkowita samodzielność działania automatów jest bliższa koncepcji podmiotowej aniżeli przedmiotowej, jest to zatem kolejny argument na rzecz przyjęcia tej teorii.

Podmiotowość prawna automatów, zważywszy w szczególności na różnice w istocie osób fizycznych i prawnych, może być konstruowana jako szczególny rodzaj podmiotowości, uwzględniając zależność automatu od człowieka, który go wytworzył. Można wstępnie określić tę podmiotowość jako podmiotowość zależną<sup>18</sup> lub podporządkowaną, jednakże dalsze rozwinięcie tej kwestii przekracza rozmiary niniejszego opracowania.

Teoria podmiotowa, choć może budzić kontrowersje, jak się wydaje, lepiej odpowiada rzeczywistości i potrzebom praktyki. Dzięki temu, że jest zgodna z faktyczną istotą zjawiska automatyzacji może ona dobrze wpisać się w już istniejące konstrukcje prawne i sprawdzić się w rozwiązywaniu powstających problemów prawnych, a ponadto pozwolić na szerokie korzystanie, w drodze analogii, z dotychczas istniejących koncepcji podmiotowości prawnej. Jeśli chodzi zaś o potrzeby praktyki, to należy podkreślić, że teoria podmiotowa pozwoli zwiększyć efektywność administracji przez powierzenie maksymalnej liczby czynności prawnych automatom, a ponadto pozwoli uniknąć faktycznie zbędnych, generujących koszty i spowalniających działania elementów – fikcji czynnika ludzkiego – o czym była wcześniej mowa.

#### 4. Przykłady zastosowania automatów w działalności administracji w Wielkiej Brytanii

Często podawanym przykładem automatyzacji w działalności administracji publicznej w Wielkiej Brytanii jest nakładanie kar za przekroczenie pojazdem dopuszczalnej prędkości na drogach<sup>19</sup>. Jednak innym przykładem wykorzystywania automatów w czynnościach administracji w Wielkiej Brytanii jest postępowanie w sprawie naruszenia zakazu poruszania się po pasach wyznaczonych dla pojazdów komunikacji miejskiej (*bus lane*) na podstawie *The Bus Lane Contraventions (Penalty Charges, Adjudication and Enforcement) (England) Regulations 2005*<sup>20</sup>. Zgodnie z regulacją 3(1) odpowiedni organ lokalny może nakładać kary pieniężne w przypadku naruszenia zakazu poruszania się po pasach wyznaczonych dla autobusów na drodze znajdującej się we właściwości miejscowej tego organu (z pewnymi wyjątkami wymienionymi w tym przepisie). Natomiast stosowanie do regulacji art. 3 (2) kara pieniężna może być nakładana tylko na podstawie zapisu dokonanego przez zatwierdzone urządzenie.

<sup>18</sup> S. Chopra, *op. cit.*

<sup>19</sup> L. Carnis, *The automated speed enforcement system in Great Britain: between a technical revolution and administrative continuity*, *International Review of Administrative Science* 2007, vol. 73, no.4, s. 597 i n.

<sup>20</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/2757/pdfs/ukxi\\_20052757\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/2757/pdfs/ukxi_20052757_en.pdf); dostęp w dniu. 21.11.2015 r.

Od strony technicznej i faktycznej przyjęto następujące rozwiązanie<sup>21</sup>. Na drogach oraz w autobusach umieszczone są kamery, które odnotowują ruch na *bus lane*, a następnie rozpoznają numer rejestracyjny takiego pojazdu. Po rozpoznaniu przekazują numer rejestracyjny do bazy danych organu rejestrującego pojazdy (*Driver and Vehicle Licensing Authority*), gdzie następuje weryfikacja czy poruszający się pojazd jest uprawniony do korzystania z *bus lane*. W przypadku gdy pojazd nie ma prawa poruszać się po pasie, system automatycznie przygotowuje zestaw dowodów (*evidence pack*). Następnie dowody przedstawiane są urzędnikowi do oceny, czy rzeczywiście doszło do naruszenia. W całym procesie jest to jedyna czynność wykonywana przez człowieka. Jest ona faktycznie uzasadniona, ponieważ systemy nie osiągnęły jeszcze maksymalnej pewności w weryfikacji stanu faktycznego. Jeśli urzędnik zaakceptuje przedstawione dowody, wówczas system generuje dokument nakładający karę pieniężną (*penalty charge notice*). Prawdopodobnie taki dokument jest automatycznie kopertowany i przekazywany do wysyłki. Istotne jest to, że dokument taki nie zawiera podpisu urzędnika, a zatem jest całkowicie wydany / wystawiony przez automat. Jak więc widać z powyższego przykładu, omawiany system jest wysoce autonomiczny i tylko niewielka część czynności w toku procedury jest dokonywana, a ściślej nadzorowana przez człowieka. Sama czynność prawna – orzeczenie o nałożeniu kary – jest dokonywana przez automat.

W powyższym przykładzie wydaje się, że mamy do czynienia w dużej mierze z autonomicznym mechanizmem automatyzacji wpisującym się w podmiotowe rozumienie działalności systemu.

## 5. Automatyzacja w polskim prawie administracyjnym i przykłady zastosowania automatów w działalności administracji publicznej

Wspomnieliśmy już, że automatyzacja może dotyczyć pewnych czynności w procesie stosowania prawa, ciągu czynności (jednak nie obejmujących całego postępowania) oraz całego postępowania (wszystkich czynności w postępowaniu), tj. od jego wszczęcia do zakończenia. W sferze wewnętrznej raczej nie budzi wątpliwości wykorzystanie automatów do pewnych czynności pomocniczych (np. czynności kancelaryjnych, wyliczania kosztów, czy wyszukiwania dokumentów), co zresztą zapewniają wdrażane w urzędach systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją. Inaczej sytuacja przedstawia się gdy chodzi o zastosowanie automatów w czynnościach prawnych w stosunkach administracyjnoprawnych (zewnętrznych), szczególnie gdy pozostawia się im „samodzielność”. W naszej opinii ze względu na zasadę praworządności wymagana jest tutaj wyraźna podstawa prawna dla takiego wykorzystania automatyzacji. W tym kontekście należy zauważyć, że dotychczas w ustawach dochodzi jedynie do dopuszczenia pojedynczych czynności wykonywanych automatycznie. Przykładem jest art. 46 § 7 k.p.a. dotyczący zawiadamiania przez organ o możliwości odebrania przez adresata pisma (dokumentu elektronicznego) w postępowaniu administracyjnym oraz powtórnego za-

<sup>21</sup> Zob. odpowiedź na pytanie „How does it work?” na stronie internetowej: [www.aberdeencity.gov.uk/transport\\_streets/roads\\_pavements/transport\\_projects/bus\\_lane\\_enforcement\\_faqs.asp](http://www.aberdeencity.gov.uk/transport_streets/roads_pavements/transport_projects/bus_lane_enforcement_faqs.asp). Przykład tego szkockiego miasta obrazuje ogólnie sposób funkcjonowania współczesnych systemów *bus lane enforcement* w Wlk. Brytanii.



wiadamiania w tym względzie, o czym mowa w art. 46 § 4 i 5 k.p.a. Kodeks bowiem przewiduje właśnie taki sposób doręczania dokumentów elektronicznych w postępowaniu, w którym w pierwszym etapie organ wysyła na adres elektroniczny adresata jedynie zawiadomienia o możliwości odebrania pisma, po czym w drugim etapie adresat sam odbiera pismo w systemie teleinformatycznym organu. Zgodnie z art. 46 § 7 k.p.a.: „Zawiadomienia, o których mowa w § 4 i 5, mogą być automatycznie tworzone i przesyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej (...)”. Niemal tożsame rozwiązanie znajduje się w art. 74a ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>22</sup>, który będzie obowiązywał od 11 lutego 2017 r.

Jednocześnie ustawodawca nie zdecydował się w postępowaniach szczególnych na wprowadzenie podstaw prawnych automatyzacji dla ciągu czynności w postępowaniu, nie mówiąc już o całym takim postępowaniu. Tymczasem takie procesy automatyzacji już w praktyce występują i w coraz większym zakresie są wprowadzane w działalności administracji, w tym w sprawach indywidualnych.

Przykładem szerokiego wykorzystania automatyzacji są postępowania w sprawie kar nakładane przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia w ruchu drogowym. Przypomnijmy że zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>23</sup> Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD) jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu. Główny Inspektor kieruje inspekcją przy pomocy podległego mu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Procesy automatyzacji stosuje się dla całego ciągu czynności w dwóch rodzajach postępowań:

- 1) kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej,
- 2) nadzoru nad ruchem drogowym w zakresie przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej, stanowiących wykroczenia.

W tych dwóch rodzajach spraw mamy oczywiście do czynienia z różnymi procedurami, ponieważ tylko pierwsze z nich jest postępowaniem administracyjnym kończonym decyzją administracyjną. W przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się kierującego do sygnalizacji świetlnej inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego nakładają grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia w ruchu drogowym, stosując przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy jednak odnotować próby zmiany ustawowej procedury karania w tym względzie, tak aby kary pieniężne za naruszenia w ruchu drogowym ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia nakładane były przez inspektora w drodze decyzji administracyjnej. Ostatnia taka propozycja znajdowała się w złożonym 13 stycznia 2015 r. poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>24</sup>, w którym proponowano wprowadzenie do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>25</sup> nowego rozdziału 5 „Kary pieniężne

<sup>22</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1414, ze zm.

<sup>24</sup> Druk nr 3222/VII kadencja.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.



za naruszenia ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego”. Według tego projektu: „Za naruszenie niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, lub niestosowania się do sygnałów świetlnych, ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej” (art. 1 pkt 13 projektu wprowadzający art. 140 af ust.1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Jednak w obecnym stanie prawnym należy zauważyć, że znacznie precyzyjniej (w stosunku do postępowania administracyjnego dotyczącego kontroli uiszczania opłat elektronicznych) opisana została faktyczna automatyczna procedura związana z nadzorem nad ruchem drogowym w zakresie przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej. Zajmuje się tym Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD), wyspecjalizowana komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Jak czytamy w serwisie internetowym tej komórki „CANARD, dzięki automatycznej rejestracji wykroczeń, ujawnia naruszenia przepisów w zakresie przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej”<sup>26</sup>. Obecnie przekroczenie dozwolonej prędkości na danym odcinku drogi jest automatycznie zarejestrowane przez różnego typu urządzenia, tj. fotoradary, czyli stacjonarne urządzenia rejestrujące prędkość oraz urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości, rejestrujące pojazdy i ich prędkość średnią, obliczoną na podstawie czasu potrzebnego na przejechanie kontrolowanego odcinka drogi. Dalej przedstawiony przez inspekcję opis postępowania przedstawia się następująco: „wykonane przez fotoradar zdjęcia oraz filmy ze skrzyżowań, na których zamontowane zostały kamery służące do monitorowania przejazdu na czerwonym świetle, dzięki Centralnemu Systemowi Przetwarzania (CSP) oraz bezprzewodowej komunikacji, automatycznie trafiają do pracowników CANARD. Zautomatyzowany system teleinformatyczny skraca ścieżkę obiegu danych związanych z rejestracją wykroczeń. Informacje o naruszeniach, wysyłane przez urządzenia, są weryfikowane przez System pod kątem możliwości ich dalszego procedowania i możliwości wykorzystania jako materiału dowodowego w sprawie o naruszenie przepisów ruchu drogowego. Przy pomocy CSP do CANARD trafiają informacje z urządzeń rejestrujących zawierające m.in. czas i miejsce popełnienia wykroczenia, zdjęcie pojazdu wraz z jego numerem rejestracyjnym, prędkość zarejestrowaną przez urządzenie oraz informacje o prędkości dopuszczalnej na tym odcinku drogi, a także filmy ze skrzyżowań objętych monitoringiem przejazdu na czerwonym świetle.

Po weryfikacji materiału dowodowego, pracownicy CANARD prowadzą dalsze czynności wyjaśniające w sprawie naruszenia przepisów ruchu drogowego. Wtedy do właściciela pojazdu, ustalonego dzięki automatycznej wymianie informacji z Centralną Ewidencją Pojazdów, kierowane jest wezwanie do wskazania kierującego pojazdem.”<sup>27</sup>. Jednak nawet do wysłania tradycyjnego wezwania wykorzystywane są automatyczne mechanizmy wspierające pracę funkcjonariusza pozwalające na przygotowanie pisma oraz jego dostarczenie do operatora pocztowego. Zwróćmy uwagę, że automatyzacja obejmuje również współdziałanie

<sup>26</sup> <http://www.canard.gitd.gov.pl/cms/web/portal/o-nas/kim-jestesmy-i-co-robimy>; dostęp w dniu. 21.11.2015 r.

<sup>27</sup> <http://www.canard.gitd.gov.pl/cms/web/portal/wezwanie/procedura>; dostęp w dniu. 21.11.2015 r.

systemu CANARD z innymi systemami teleinformatycznymi: Centralną Ewidencją Pojazdów (CEP) i Centralną Ewidencją Kierowców (CEK), zarządzanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Krajowym Punktem Kontaktowym, prowadzonym przez tegoż ministra, systemem operatora pocztowego (w zakresie wysyłki pocztowej) oraz elektroniczną platformą usług administracji publicznej (e-PUAP) zarządzaną przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (współdziałanie w zakresie elektronicznego doręczania e-dokumentów).

Odrębnym zadaniem inspekcji, z którym związane są postępowania administracyjne jest kontrola:

- uiszczania opłaty elektronicznej przejazdu po drogach krajowych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony,
- przestrzegania obowiązku kierowcy do wprowadzenia do urządzenia zainstalowanego w pojeździe na potrzeby pobierania tych opłat prawidłowych danych o kategorii pojazdu,
- przestrzegania obowiązku właściciela pojazdu samochodowego oraz jego posiadacza do używania urządzenia zgodnie z jego przeznaczeniem (sankcji podlega takie naruszenie obowiązku, które skutkuje uiszczeniem opłaty w niepełnej wysokości).

W przypadku naruszenia wymienionych kontrolowanych obowiązków ustawodawca przyznaje GITD kompetencje do wymierzania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej. Podstawę prawną w tym zakresie stanowią przepisy art. 13k i n. ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>28</sup>, uszczegółowione przez przepisy wykonawcze, tj. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej<sup>29</sup>.

Faktyczna automatyzacja czynności następuje w zakresie ujawnienia naruszeń oraz gromadzenia informacji i dowodów, oraz stwierdzania podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego. W tym celu następuje automatyczne współdziałanie trzech systemów teleinformatycznych: systemu operatora Krajowego Systemu Elektronicznego Poboru Opłat (przedsiębiorca-operator), systemu GITD oraz CEPIK (minister właściwy do spraw wewnętrznych).

Kontrola oraz wymierzanie kar jest związana z obowiązkiem ponoszenia opłat za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych o masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Uiszczenie opłaty następuje w systemie elektronicznego poboru opłat i stąd też nazywa jest opłatą elektroniczną. W celu pobierania tej opłaty utworzono system elektronicznego poboru opłat. Jednocześnie ustawa umożliwia powierzenie budowy i eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych innemu podmiotowi (operatorowi), którym obecnie jest wybrany przedsiębiorca.

To właśnie system operatora dokonuje automatycznej rejestracji obrazu pojazdu, za przejazd którego nie została uiszczona wymagana opłata elektroniczna. Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem rejestracji podlegają: obrazy pojazdu, dane urządzenia wykorzystywanego do naliczenia opłaty elektronicznej, numery rejestracyjne pojazdu, dane umożli-

<sup>28</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr. 133, poz. 773.

wiające ustalenie kategorii pojazdu, czas i data popełnienia naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty oraz identyfikator przyrządu kontrolnego, który zarejestrował naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty. Również w systemie operatora następuje wstępna, automatyczna weryfikacja zarejestrowanych danych pod względem ich przydatności do dalszego postępowania (np. jednoznaczna oznaczenie numeru rejestracyjnego pojazdu). Zgromadzone dane zagregowane w „elektronicznej paczce” przesyłane są między systemami (operatora oraz inspekcji), po to aby drugi z tych systemów dokonał ich ponownej weryfikacji pod względem przydatności jako materiał dowodowy w sprawie, a następnie poprzez współdziałanie z systemem CEPiK dokonał identyfikacji pojazdu i jego właściciela, jak również ustalenia, czy nie jest to pojazd zwolniony z obowiązku (np. pojazd służb ratowniczych). Przewidziana jest również komunikacja zwrotna do systemu operatora dotycząca wadliwych rejestracji oraz konkretnych pojazdów zwolnionych z obowiązku, tak aby w przyszłości system operatora nie rejestrował już nieuiszczenia opłaty za ich przejazd. Pracownik organu otrzymuje zebrane i zweryfikowane przez system informacje o naruszeniu wraz z materiałem dowodowym i dopiero w tym momencie rozpoczynają się czynności człowieka w postępowaniu, który wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary, chociaż i tutaj jego dalsze czynności są wspomagane przez system.

Co ważne, żadne z wymienionych czynności automatycznych nie są regulowane przepisami prawa, nie tylko ustawy, ale nawet przepisami wykonawczymi. Odmiennie niż w systemie CANARD nie są one nawet przedstawione do publicznej wiadomości, np. w serwisie internetowym inspekcji. Według Inspekcji Transportu Drogowego nie jest możliwe przekazanie zainteresowanym osobom procedur automatycznego przetwarzania informacji (między trzema wspomnianymi systemami: operatora, inspekcji i CEPiK) lub chociaż opisu tych procedur, ponieważ inspekcja – powtarzając jej argument – „nie jest ich autorem”. Czyni to przedstawioną procedurę nie tylko pozbawioną podstaw prawnych, ale także niezwykle nietransparentną, opartą wyłącznie o praktykę ustaloną przez współdziałających: administrację publiczną i przedsiębiorców. Powyższy przykład podajemy zamiast wniosków w niniejszym tekście, ponieważ ogniskuje on jak w soczewce konsekwencje niezauważania przez naukę prawa administracyjnego, a następnie przez prawodawcę problematyki automatyzacji czynności w administracji publicznej. Wówczas to sama administracja publiczna nie mogąc, ze względu na potrzeby związane z efektywnością i ekonomiką swoich działań, zrezygnować z wprowadzania systemów automatyzujących czynności, będzie samodzielnie wyznaczała faktyczne zasady ich tworzenia i funkcjonowania.

Paweł Wojciechowski

# ZBIEG ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ OPARTEJ NA SANKCJACH W POSTACI ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

## Wstęp

Już od kilkudziesięciu lat zauważalny jest proces polegający na wprowadzaniu do ustaw przepisów przewidujących sankcje w postaci kar pieniężnych obok lub zamiast przepisów karnych<sup>1</sup>. Odpowiedzialność karna *sensu largo* zastępowana jest odpowiedzialnością administracyjną, tj. odpowiedzialnością realizowaną w formach i procedurze właściwej dla prawa administracyjnego, a stanowiące sankcję w ramach tej odpowiedzialności kary pieniężne, pełnią swoiste, na tle innych sankcji administracyjnych, funkcje tj. głównie represyjną<sup>2</sup>. Niejednokrotnie to samo zdarzenie, to samo zachowanie określonego podmiotu, podlega ujemnej kwalifikacji normatywnej na podstawie dwóch lub więcej norm prawnych, w których przewiduje się niezależne od siebie różnego rodzaju ujemne konsekwencje dla podmiotu, któremu można przypisać to zdarzenie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnienia zbiegu odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci kar pieniężnych (poza zakresem analizy pozostaje natomiast sama kwestia dopuszczalności zastępowania odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną, jak też problematyka zasad doboru rodzaju odpowiedzialności przez ustawodawcę oraz charakteru prawnego kar pieniężnych). W artykule

<sup>1</sup> Przykładem mogą być zmiany dokonane w prawie morskim, w prawie atomowym, w ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska i rolnictwa ekologicznego, w ustawie o transporcie drogowym, w regulacji dotyczącej obrotu instrumentami finansowymi. Zob. W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnym ochrony środowiska* [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu* (red.) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2011, s. 535-545; T. Bojarski, *Z problematyki form odpowiedzialności na styku z odpowiedzialnością karną*, *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, (red.) Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiuk, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 89-91; E. Kruk, *Wytyczne polityki legislacyjnej w zakresie doboru sankcji prawnych*, *Przegląd Sejmowy* 2(97) 2010, s. 64; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (red.) J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009, s. 685. Proces taki ma miejsce także w innych państwach, zob. m.in.: R. Widdershoven, *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in The Netherlands*, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 6.4, December 2002; J. Klatic, *Punishing of Legal Entities Under The Slovak Criminal Law*, *The Lawyer Quarterly* 4/2012, s. 244.

<sup>2</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 25-26, P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, PPR 2011, z. 1, s. 73. Nierzadko przewiduje się równoległe zastosowanie sankcji represyjnych opartych na karach pieniężnych, realizujących funkcję represyjną i sankcji policyjnych, realizujących głównie funkcje prewencyjne.

proponowane są rozwiązania *de lege ferenda* pozwalające na wyeliminowanie wielości ocen prawnych danego zdarzenia lub stanu rzeczy podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej na podstawie kilku norm prawnych. Zastrzec należy, że pomimo tego, że problematyka ta dotyczy odpowiedzialności administracyjnej, to ze względu podstawową funkcję kar pieniężnych, zasadne jest wykorzystanie w przedkładanej propozycji konstrukcji wypracowanych na gruncie prawa karnego.

## I. Zbieg odpowiedzialności

Zbieg odpowiedzialności prawnej zaliczyć należy do szerszej kategorii zbiegu norm, a więc sytuacji, gdy do określonego zdarzenia znajdują zastosowanie zrekonstruowane z obowiązujących przepisów normy prawne, które wskazują odmienne konsekwencje prawne tych zdarzeń<sup>3</sup>. Problematyka zbiegu norm, a nawet zbiegu przepisów<sup>4</sup>, jako zagadnienie teoretycznoprawne, dogmatyczne, czy problem legislacyjny ujawnia się w szczególnej sytuacji nadmiaru regulacji odnoszących się do danej sfery życia społecznego, której konsekwencją jest to, że do tej samej materii, tej samej sytuacji faktycznej stanowiącej podstawę kwalifikacji prawnej odnosi się więcej niż jeden przepis prawny<sup>5</sup>.

Zbieg odpowiedzialności występuje w sytuacji, gdy określone zdarzenia lub stany rzeczy podlegają ujemnej kwalifikacji normatywnej, na podstawie co najmniej dwóch norm prawnych, w których przewiduje się niezależne od siebie ujemne konsekwencje dla podmiotu, któremu można przypisać to zdarzenie lub stan rzeczy. Zagadnienie zbiegu odpowiedzialności prawnej poruszane jest w poszczególnych dziedzinach prawa w nieco odmienny sposób. Na gruncie prawa cywilnego rozważany jest przede wszystkim zbieg roszczeń z tytułu odpowiedzialności cywilnej *ex contractu i ex delictu*<sup>6</sup>, w prawie karnym analizowane jest zagadnienie zbiegu przepisów i zbiegu przestępstw<sup>7</sup>, natomiast w prawie administracyjnym zbieg odpowiedzialności poruszany jest głównie w kontekście sankcjonowania tych samych zachowań w przepisach prawa karnego i prawa administracyjnego<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Zob. A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny, komentarz Tom III, Zobowiązania część ogólna*, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2008, s. 471.

<sup>4</sup> Zbieg norm jest jednym z rodzajów zbiegu przepisów. Do zbiegu norm dochodzi w sytuacji gdy pomimo zastosowania przyjętych w prawoznawstwie dyrektyw interpretacyjnych nie da się wyeliminować zbiegu przepisów. Zob. P. Kardas, J. Majewski, *Kilka uwag o kwestii tzw. rzeczywistego zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym i sposobach jej rozstrzygnięcia* [w:] Z. Cwiakalski, M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll (red.), *Problemy odpowiedzialności karnej, Księga ku czci profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s.178.

<sup>5</sup> Zob. P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym: analiza teoretyczna*, Warszawa 2011, s. 150.

<sup>6</sup> Zob. m.in. W. Czachórski, *Zbieg odpowiedzialności cywilnej według Kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1960; A. Szpunar, *Uwagi o zbiegu roszczeń odszkodowawczych* [w:] J. Błeszyński, *Rozprawy z prawa cywilnego*, Warszawa 1985; A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny, komentarz Tom III...*, s.471.

<sup>7</sup> Zob. m.in. W. Wróbel, *Z problematyki tak zwanego zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym* [w:] *Zbieg przepisów oraz zbieg przestępstw w polskim prawie karnym*, red. J. Majewski, Toruń 2006, A. Spotowski, *Pomijalny (pozorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw*, Warszawa 1976, M. Tarnawski, *Zagadnienia jedności i wielości przestępstw*, Poznań 1977.

<sup>8</sup> Zob. M. Wincenciak, *Sankcja w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 137-140; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 28, 117, 138, 187, 282, 286.

W kontekście zbiegu odpowiedzialności administracyjnej, a przede wszystkim zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na szczególne znaczenie zasady *ne bis in idem*. To właśnie ta zasada determinuje konieczność regulowania sytuacji, w której ta sama osoba, w związku z popełnieniem tego samego czynu, może ponieść negatywne konsekwencje prawne o charakterze represyjnym, przewidziane w różnych normach prawnych. W świetle tej zasady, należy dokonać oceny dopuszczalności ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej na podstawie różnych przepisów, w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia lub stanu rzeczy, oraz dopuszczalności jednoczesnego podlegania, przez tę samą osobę, za to samo naruszenie, odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) i administracyjnej.

## II. Zasada *ne bis in idem*

Zasada *ne bis in idem* stanowi przede wszystkim przedmiot zainteresowania doktryny prawa karnego. Stanowi ona fundamentalną zasadę postępowania karnego i jest regulowana w aktach prawa krajowego o randze konstytucyjnej<sup>9</sup>, kodeksach karnych, kodeksach postępowania karnego i aktach prawa międzynarodowego<sup>10</sup>. Stanowi ona gwarancję praw oskarżonego w procesie karnym, chroni jednostkę przed nadużyciem przez państwo prawa do karania (*ius puniendi*)<sup>11</sup>. Z zasadą tą związane są dwojakiemu rodzaju konsekwencje, tj. materialno prawna, polegająca na zakazie dwukrotnego (wielokrotnego) karania za ten sam czyn, oraz procesowa, zgodnie z którą, zakazane jest ponowne wszczynanie postępowania w tej samej sprawie przeciwko temu samemu oskarżonemu<sup>12</sup>.

Podkreślić należy, że z istoty zasady *ne bis in idem* wynika, iż nie może być ona odnieszona wyłącznie do ponownego karania, ale także do ponownego prowadzenia postępowania karnego przeciw tej samej osobie o ten sam czyn. Zasada ta chroni bowiem jednostkę nie tylko przed kolejną karą, ale także przed publicznym poniżeniem, życiem w stanie niepewności i poczuciu braku bezpieczeństwa, jak również dodatkowymi wydatkami o charakterze finansowym, które są związane z kolejnym procesem<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Przykładowo art. 103 ust. 3 Konstytucji Niemiec, art. 40 Konstytucji Republiki Czeskiej, art. 50 Konstytucji Słowacji, art. 29 ust. 5 Konstytucji Portugalii, art. 23 Konstytucji Estonii. Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 57.

<sup>10</sup> Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 29, M. Jackowski, *Konstytucjonalizacja zasady ne bis in idem w polskim porządku prawnym*, Przegląd Sejmowy, 2011 z 6, s. 79, J. A.E. Vervaele, *The transnational ne bis in idem principle in the EU Mutual recognition and equivalent protection of human rights*, Utrecht Law Review, Volume 1, Issue 2 (December) 2005 s. 100. Historia tej zasady sięga starożytnej Grecji (już w 355 r. p.n.e. Demostenes wskazywał, że „prawo zabrania oskarżania dwukrotnie tej samej osoby za ten sam czyn”). W nauce anglosaskiej zakaz *ne bis in idem* określa norma zabraniająca dwukrotnego zagrożenia odpowiedzialnością (*Rule Against Double Jeopardy*). Szerzej na temat rozwoju tej zasady zob. M. Rogalski, *Przesłanka rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Zakamycze 2005, s. 33-45, A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 73-88.

<sup>11</sup> Zob. J. A.E. Vervaele, *The transnational ne bis in...*, s. 10, A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 37.

<sup>12</sup> Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 31 i s. 36, P. Kardas, *Konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw a konstytucyjna i konwencyjna zasada ne bis in idem. Rozważania o konstytucyjnych i konwencyjnych granicach władzy ustawodawczej*, CzPKiNP, 2010, z 4, s. 28. Warto też zauważyć, że analogiczne stanowisko wyrażane jest w nauce anglosaskiej w odniesieniu do zasady *ne bis in idem* określanej tam „*Rule Against Double Jeopardy*”. C. B. Hessick, F. A. Hessick, *Double Jeopardy as a Limit on Punishment*, Cornell Law Review, 2011, Vol. 97:45, s. 49, 51, 58, 66.

<sup>13</sup> Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 38 oraz s. 282.

W Polskiej Konstytucji zasada *ne bis in idem* nie została wyrażona w sposób bezpośredni. Stanowisko nie jest też jednolite w doktrynie. Z jednej strony prezentowane są poglądy, iż Konstytucja nie przyznaje szczególnej ochrony związanej z przestrzeganiem tej zasady<sup>14</sup>. Z drugiej natomiast strony, nie bez racji podnosi się, że zasada *ne bis in idem* stanowi normę konstytucyjną, której podstawę stanowią: zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), sprawiedliwość proceduralna stanowiąca element prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz godność jednostki (art. 30 Konstytucji)<sup>15</sup>. Stanowisko w tej kwestii zajmował także TK, który w wielu wyrokach wprowadzał zasadę *ne bis in idem* z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji<sup>16</sup>.

Poza Konstytucją, zasada ta znajduje istotne umocowanie w aktach prawa międzynarodowego, m.in. w art. 4 ust. 1<sup>17</sup> protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984<sup>18</sup> oraz w art. 14 ust. 7<sup>19</sup> Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>20</sup>, a także w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>21</sup>. Poza tym, na gruncie prawa krajowego zasada ta wyrażana jest w ustawach zwykłych (art. 17 § 1 pkt. 7 kpk oraz art. 114 § 1 w zw. z § 3 kk).

Zasada *ne bis in idem* nie jest jednak ograniczana wyłącznie do prawa karnego *sensu stricto*. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby, za ten sam czyn, nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych<sup>22</sup>. Podobne wnioski wynikają z orzecznictwa ETPCz, który wskazywał, że o karnym charakterze sprawy, decyduje nie tylko nadanie jej takiej kwalifikacji w prawie danego państwa<sup>23</sup>, ale kryteriami takimi są również: charakter czynu lub zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność oraz cel i surowość kary<sup>24</sup>.

W tych przypadkach, w których odpowiedzialność administracyjna (odpowiedzialność realizowana w formach i procedurze właściwej dla prawa administracyjnego) ma charakter od-

<sup>14</sup> Zob. M. Jackowski, Konstytucjonalizacja zasady *ne bis...*, s. 79-80. Autor ten przytacza stanowiska przedstawicieli doktryny świadczące o nieuznawaniu zasady *ne bis in idem* jako zasady konstytucyjnej.

<sup>15</sup> Szerokie uzasadnienie dla uznania *ne bis in idem* jako normy konstytucyjnej, z którym trudno się nie zgodzić, przedstawił A. Sakowicz (Zasada *ne bis in idem*, s. 43-60).

<sup>16</sup> Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00 z dnia 12 kwietnia 2011 Sygn. akt P 90/08.

<sup>17</sup> Zgodnie z którym: „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

<sup>19</sup> Zgodnie z którym: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

<sup>20</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19.

<sup>22</sup> Tak np. wyroki TK z: dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn.K17/97, dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, z dnia 12 kwietnia 2011 Sygn. akt P 90/08.

<sup>23</sup> Nadanie kwalifikacji karnej jest warunkiem wystarczającym. Zob. orzeczenie z 9 marca 2006 r., Meneševa przeciwko Rosji, skarga nr 59261/00.

<sup>24</sup> Zob. wyrok z 10 lutego 2009 r. Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939/03.



powiedzialności represyjnej (karnej w znaczeniu konstytucyjnym), zastosowanie powinna mieć zasada *ne bis in idem*, i to zarówno w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością administracyjną, jak też w sytuacji zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną. Obecnie nie istnieje w polskim systemie prawnym norma, która wskazywałaby, jak powinna kształtować się odpowiedzialność w przypadku tego rodzaju zbiegu. Problem zbiegu różnych reżimów odpowiedzialności był przedmiotem szeregu orzeczeń TK oraz sądów administracyjnych. TK nie sprecyzował jednak do końca, jaki miałby być tryb omijania podwójnej karalności<sup>25</sup>. Kwestia zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej od dłuższego już czasu jest problemem dostrzeganym także w doktrynie<sup>26</sup>. Jak się zauważa, zbieg taki powinien być wyeliminowany, przy czym każdy przypadek takiej konkurencji powinien być rzetelnie i wszechstronnie rozważony, gdyż nie ma tu ogólnych recept<sup>27</sup>. Jedną z sugerowanych propozycji jest odstąpienie od stosowania odpowiedzialności administracyjnej w przypadku istnienia zbiegu, przy czym nie ma satysfakcjonujących podstaw do teoretycznego uzasadnienia tego poglądu<sup>28</sup>. Akceptacja słusznego stanowiska, iż niedopuszczalny jest zakaz podwójnego karanie, nie daje żadnych podstaw do wykluczenia odpowiedzialności administracyjnej i pozostania wyłącznie przy odpowiedzialności karnej<sup>29</sup>. Trzeba zaznaczyć, iż w wielu przypadkach, zbieg przepisów, może mieć charakter jedynie pozorny. Ma to miejsce w sytuacji, gdy możliwe jest wyeliminowanie rzekomej wielości kwalifikacji prawnych danego zdarzenia z wykorzystaniem reguł kolizyjnych (reguł logiki i powszechnie uznanych reguł teleologicznych).

Reguły kolizyjne zostały uregulowane w prawie karnym, jednak uwzględniając sposób ich uregulowania, ich zastosowanie w drodze analogii dla potrzeb odpowiedzialności administracyjnej uznać należy za niedopuszczalne<sup>30</sup>. Dla wyeliminowania istniejących przypadków zbiegu odpowiedzialności administracyjnych, a także odpowiedzialności karnej i administracyjnej niezbędna jest zatem ingerencja ustawodawcy. Za najwłaściwsze rozwiązanie uznać należy stworzenie odpowiednich reguł rozstrzygających zbieg odpowiedzialności administracyjnych oraz odpowiedzialności administracyjnej i karnej<sup>31</sup>. Podstawę dla rozwiązań, jakie

<sup>25</sup> Zob. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2007, s. 239.

<sup>26</sup> Zob. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze...*, s. 240 i wskazana tam literatura, P. Wojciechowski, *Z problematyki...*, s. 81.

<sup>27</sup> Zob. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze...*, s. 243 oraz L. Wilk, *Zasada subsydiarności w prawie karnym skarbowym*, Prok. i Pr. 2000, nr 6, s. 64.

<sup>28</sup> Zob. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze...*, s. 243.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Powoływanie się przy odpowiedzialności administracyjnej na instytucje prawne ukształtowane dla potrzeb odpowiedzialności karnej nie wydaje się możliwe, przede wszystkim ze względu na zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą, organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta wymaga, aby organy władzy publicznej działały w oparciu o określoną podstawę prawną, która musi określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Zob. m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 62; A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 137. Podobnie wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 392/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 559/08, LexPolonica nr 2263969.

<sup>31</sup> Innym rozwiązaniem jest wyeliminowanie części uregulowań z porządku prawnego, przy czym decyzja o tym, które normy powinny dalej obowiązywać, musi być poprzedzona rozważaniami natury systemowej, tj. oceną, czy zachodzi konieczność sięgania po rozwiązania prawnokarne, czy wystarczające jest stosowanie odpowiedzialności administracyjnej.



w przyszłości powinny być przyjęte w regulacjach z zakresu prawa administracyjnego powinny stanowić regulacje przyjęte w prawie karnym (*sensu largo*).

### III. Zbieg odpowiedzialności w prawie administracyjnym

W przepisach prawa administracyjnego nie zostały zawarte żadne reguły rozstrzygnięcia zbiegu przepisów. Problematyka zbiegu odpowiedzialności administracyjnej nie stanowi też zbyt często przedmiotu pogłębionej analizy w doktrynie prawa administracyjnego<sup>32</sup>. Zasadne wydaje się wykorzystanie w tym zakresie dorobku doktryny prawa karnego w zakresie dotyczącym zbiegu przepisów.

Podkreślić należy, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru jednolitego. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach policyjnych, zważywszy na jej funkcje i charakter, dopuszczalne jest stosowanie wielu środków prawnych w celu wyeliminowania zaistniałego stanu naruszenia przepisów prawa. Zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie wyłącznie do odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych, głównie karach pieniężnych. Uregulowanie kwestii zbiegu jest więc konieczne wyłącznie w przypadku odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach represyjnych.

Podobnie jak w prawie karnym, tak też i w prawie administracyjnym, obok zbiegu (rzeczywistego) może mieć miejsce tzw. zbieg pozorny, tj. gdy przy pomocy reguł logiki i powszechnie uznanych reguł teleologicznych, tzw. reguł kolizyjnych (zasad redukcji wielości przepisów) można wyeliminować rzekomą wielość ocen (kwalifikacji) prawnych danego zachowania<sup>33</sup>. W przypadku zbiegu pozornego, żadna szczególna regulacja nie jest konieczna, ponieważ w oparciu o ogólne reguły kolizyjne (zasady redukcji wielości przepisów) można wyeliminować rzekomą wielość ocen prawnych danego zdarzenia lub stanu rzeczy. W sytuacji, gdy zwykłe reguły kolizyjne nie pozwalają na wyeliminowanie rzekomej wielości ocen prawnych danego zdarzenia lub stanu rzeczy, dla rozwiązania kolizji niezbędne jest wprowadzenie do porządku prawnego reguł rozwiązywania zbiegu przepisów. Najkorzystniejsze byłoby wprowadzenie jednolitych reguł, które miałyby zastosowanie w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjnej oraz odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną. Rozwiązaniem byłoby zawarcie ich w odrębnej ustawie określającej generalne zasady ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej (np. w ustawie przepisy ogólne prawa administracyjnego). W przypadku nie uchwalenia takiej ustawy, zasadne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów w poszczególnych regulacjach ustanawiających odpowiedzialność administracyjną opartą na sankcjach w postaci kar pieniężnych.

Zbieg odpowiedzialności administracyjnej może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, może dochodzić do sytuacji, gdy to samo zdarzenie lub stan rzeczy podlega co najmniej dwukrotnemu wartościowaniu na podstawie różnych norm prawa administracyjnego, czego konsekwencją jest podleganie przez ten sam podmiot, w związku z tym samym zdarzeniem lub stanem rzeczy, kilku ujemnym konsekwencjom realizowanym w swoistych dla administracji

<sup>32</sup> Problematykę zbiegu porusza m.in. E. Kruk, *Sankcje administracyjne*, Lublin 2013, s. 133-142, S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze...*, s. 240 i n.

<sup>33</sup> Zob. A. Spotowski, *Pozorny (pomijalny) zbieg...*, s. 55.

formach i procedurze. Po drugie, ta sama osoba w związku z tym samym zdarzeniem (tym samym czynem) może zostać pociągnięta jednocześnie do odpowiedzialności karnej i do odpowiedzialności administracyjnej.

W pierwszym przypadku występuje wewnętrzny zbieg odpowiedzialności administracyjnej, natomiast w drugim zbieg zewnętrzny. O ile jednak, w przypadku prawa karnego, wewnętrzny zbieg pozwala na zastosowanie dosyć jednolitych rozwiązań, o tyle w prawie administracyjnym, w przypadku zbiegu wewnętrznego, w istocie występują podobne problemy jak w przypadku zbiegu zewnętrznego w prawie karnym (wielość ustaw, wielość organów nakładających sankcje, różnice w postępowaniu).

#### IV. Sposoby rozstrzygnięcia zbiegu przepisów w prawie administracyjnym

Z punktu widzenia realizacji zasady *ne bis in idem*, w przypadku odpowiedzialności administracyjnej, najkorzystniejsze byłoby przyjęcie modelu eliminacyjnego zbiegu przepisów<sup>34</sup>. Przy tej konstrukcji nałożenie na dany podmiot, w związku z określonym zdarzeniem lub stanem rzeczy kary pieniężnej na podstawie jednego z przepisów, powinno skutkować zakazem wszczynania lub nakazem umorzenia postępowania wszczętego już na podstawie innych przepisów. W rozwiązaniu tym jako zasadę należałoby przyjąć, że zastosowanie znajdujących przepisy przewidujące karę najsurowszą. Przyjęcie tego modelu mogłoby jednak prowadzić do istotnego zakłócenia funkcjonowania instrumentów prawnych służących zapewnieniu skuteczności przepisów poszczególnych ustaw, w których wprowadza się odpowiedzialność administracyjną. W przypadku tego rodzaju odpowiedzialności kara pieniężna nakładana jest bowiem przez określony organ administracji publicznej, cechujący się zwykle dużym stopniem wyspecjalizowania, a jej nałożenie jest konsekwencją naruszenia konkretnych przepisów wchodzących w zakres szczegółowej regulacji, nastawionej na realizację określonych w niej celów, które zwykle są odmienne od celów innych aktów prawnych. Konstrukcja taka powodowałaby, iż nałożenie kary pieniężnej w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia, stanowiącego naruszenie przepisów określonej regulacji z zakresu prawa administracyjnego, uniemożliwiłoby nałożenie kary w związku z naruszeniem przez to samo zdarzenie (działanie tego samego podmiotu) przepisów innej regulacji prawnej. Rozważając wprowadzenie tego modelu powinno się dostosować go do specyfiki postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania przez organ nakładający karę pieniężną stanowiska pozostałych organów, które na podstawie innych przepisów uprawnione są do nakładania kar pieniężnych w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia lub stanu rzeczy. Ponadto, organ orzekający o karze, musiałby weryfikować, czy przeciwko danej osobie nie jest już prowadzone

<sup>34</sup> Konstrukcja eliminacyjnego zbiegu przepisów opiera się na założeniu, że ten sam czyn nie może stanowić podstawy przypisania więcej niż jednego przestępstwa. W konsekwencji proces ostatecznej subsumpcji powinien odwoływać się do jednego tylko z konkurujących przepisów, z pominięciem pozostałych (stąd nazwa tej konstrukcji, bo eliminuje się wielość ocen). Ułomnością tej konstrukcji jest brak odzwierciedlenia w kwalifikacji prawnej całej kryminalno-politycznej zawartości czynu. Zob. P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy...*, s. 214. Konstrukcja eliminacyjnego zbiegu przepisów ma zastosowanie w prawie wykroczeń. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, kwalifikacja prawna czynu oparta jest więc na przepisie przewidującym karę najsurowszą, a pozostałe zbiegające się przepisy są pomijane (art. 9 § 1 kw).

przez inny organ administracji postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w związku z określonym zdarzeniem. W praktyce rozwiązanie takie przeczyłoby idei wprowadzenia odpowiedzialności administracyjnej, mającej stanowić szybki, skuteczny i pewny instrument odstraszenia od dokonywania naruszeń. Tym samym, przyjęcie modelu eliminacyjnego zbiegu przepisów, na gruncie prawa administracyjnego, w zakresie zbiegu wewnętrznego należy zdecydowanie uznać za niedopuszczalne. Inne problemy stwarza przyjęcie konstrukcji eliminacyjnego zbiegu przepisów do uregulowania zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej. Najprostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w tym przypadku zasady, zgodnie z którą przy zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej, zastosowanie miałyby odpowiedzialność karna. Podmiotem odpowiedzialności administracyjnej najczęściej jest jednak osoba prowadząca określonego rodzaju działalność, zwykle przedsiębiorca, którym może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna jak i jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną. W związku z zaistnieniem określonego naruszenia prawa, przedsiębiorcy, którzy prowadziliby działalność, jako osoby fizyczne ponosiliby zatem wyłącznie odpowiedzialność karną, natomiast prowadzący działalność w innych formach prawnych ponosiliby odpowiedzialność administracyjną, a jednocześnie osoba fizyczna (np. pracownik) dopuszczająca się czynu zabronionego ponosiłaby odpowiedzialność karną. Wprowadzenie wskazanej powyżej reguły skutkowałoby więc niezasadnym zróżnicowaniem sytuacji prawnej w zależności od formy prowadzenia działalności gospodarczej. Zważywszy na to, że krąg osób, które mogą ponosić odpowiedzialność administracyjną i karną jest różny, zastosowanie najprostszego rozwiązania polegającego na tym, że przy zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej, zastosowanie powinna mieć odpowiedzialność karna, stanowiłoby naruszenie zasady równości wobec prawa, zgodnie z którą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się określoną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo<sup>35</sup>.

Z kolei kumulatywny zbieg przepisów<sup>36</sup> byłby niezmiernie trudny do zastosowania ze względu na to, że w przypadku odpowiedzialności administracyjnej, kary pieniężne nakładane są przez różne wyspecjalizowane organy administracji, realizujące nadzór nad szczegółowo zakreślonymi obszarami prawa. Organy orzekające muszą posiadać specjalistyczną wiedzę merytoryczną z zakresu objętego ich kompetencją, a w związku z tym powierzenie możliwo-

<sup>35</sup> Zob. L. Garlicki, *Rozdział II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, Pojęcie i zakres zasady równości* (art. 32 ust. 1) [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz III*, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>36</sup> Istota modelu kumulatywnego zbiegu przepisów, sprowadza się do tego, że w przypadku rzeczywistego zbiegu przepisów kwalifikację prawną czynu stanowią wszystkie zbiegające się przepisy. Model ten stanowi próbę odzwierciedlenia zasady pełnej adekwatności podstawy przypisania do zawartości bezprawia, przy przestrzeganiu zakazu multiplikacji przestępstw przez multiplikację ocen. Zob. P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy...*, s.233. Konstrukcja kumulatywnego zbiegu przepisów wykorzystywana jest w prawie karnym, w odniesieniu do przestępstw oraz w karnym-skarbowym, w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń skarbowych (art. 11 § 2 kk i art. 7 § 2 kks). Zgodnie z przyjętymi regulacjami, skazanie następuje na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów i jedynie do wymierzenia kary dochodzi na podstawie tego z nich, który przewiduje karę najsurowszą, przy czym, przy orzekaniu dopuszczalne jest stosowanie środków karnych w oparciu o inne naruszone normy (art. 11 § 3 kk i art. 7 § 2 kks).

ści orzekania innym organom lub sądom, przeczyłoby idei wprowadzenia odpowiedzialności administracyjnej. Każdy z organów administracyjnych, w przypadku zbiegu wewnątrz-administracyjnego, powinien dokonać oceny wartościującej określonego naruszenia przepisów i uwzględniając dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, nałożyć karę pieniężną. Z tego powodu nie jest możliwe powierzenie łącznego rozpoznania spraw, w przypadku zbiegu przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną, jednemu organowi.

W przypadku zarówno wewnętrznego, jak też zewnętrznego zbiegu odpowiedzialności administracyjnej, należałoby oprzeć się na konstrukcji idealnego zbiegu przestępstw<sup>37</sup>, z mechanizmem modyfikującym na płaszczyźnie wykonania sankcji, przy czym mechanizm ten powinien odnosić się wyłącznie do sankcji tożsamyh rodzajowo, tj. ze strony odpowiedzialności karnej – grzywny, a ze strony odpowiedzialności administracyjnej – kary pieniężnej. Przy tej konstrukcji, to samo zdarzenie (ten sam czyn) podlegałoby odrębnie wartościowaniu, z punktu widzenia znamion wykroczenia (ewentualnie przestępstwa) oraz odrębnie z punktu widzenia znamion deliktu administracyjnego lub kilku deliktów administracyjnych. W konsekwencji za to samo zdarzenie (czyn) odrębnie wymierzana byłaby sankcja za przypisane wykroczenie (lub przestępstwo) oraz za delikt lub delikty administracyjne, a jednocześnie zastosowany byłby mechanizm redukcyjny na płaszczyźnie wykonania sankcji tożsamej rodzajowo, tj. wykonywana byłaby surowsza sankcja tożsama rodzajowo, a w razie uprzedniego wykonania łagodniejszej sankcji zaliczało by się jej wartość na poczet surowszej. Przyjęcie tej konstrukcji powoduje, że nie dochodziłoby do podwójnego ukarania tej samej osoby, na etapie wykonania kary dokonywana byłaby bowiem jej redukcja. Jednocześnie dochodziłoby jednak do naruszenia zasady *ne bis in idem* w szerokim jej rozumieniu, tj. niewątpliwie przeciwko tej samej osobie prowadzone byłoby więcej niż jedno postępowanie o charakterze represyjnym (tj. karne oraz o nałożenie kary pieniężnej lub kilka postępowań o nałożenie kary pieniężnej).

Z wprowadzeniem konstrukcji idealnego zbiegu związane powinno być też uregulowaniem wielu szczegółowych zagadnień dotyczących sposobu uwzględniania nałożonych sankcji represyjnych. W przypadku zbiegu wewnętrznego zasadnym wydaje się przyjęcie, że w sytuacji, gdy na daną osobę, w związku z tym samym zdarzeniem, została już wcześniej nałożona

<sup>37</sup> Zgodnie konstrukcją idealnego zbiegu, w sytuacji, gdy ten sam czyn, tego samego sprawcy, realizuje znamiona typów czynów karalnych zawartych w kilku przepisach ustawy, zastosowanie znajdują wszystkie zbiegające się przepisy, a sprawcy przypisuje się popełnienie tylu przestępstw (lub wykroczeń), ile znamion czynów zabronionych zrealizował swoim zachowaniem. Konsekwencją przypisania wielu przestępstw lub wykroczeń popełnionych tym samym czynem jest wymierzenie odrębnej kary za każde z nich, a dalej wykonanie wszystkich wymierzonych kar. Rozwiązanie w takiej „klasycznej” postaci praktycznie nie występuje we współczesnych systemach prawnych. Zastosowanie natomiast znajduje konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw wzbogacona o elementy modyfikujące klasyczną konstrukcję (w odniesieniu do podstawy przypisania, podstawy wymiaru kary lub zasad wykonania kary). Zob. P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy...*, s. 182 i n., P. Kardas, *Konstrukcja idealnego zbiegu...*, s. 22. Konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw, z mechanizmem modyfikującym na płaszczyźnie wykonania kary, wykorzystana została w prawodawstwie polskim dla wyeliminowania zbiegu przepisów prawa wykroczeń i prawa karnego (art. 10 kw) oraz dla wyeliminowania zbiegu przepisów prawa karnego skarbowego z przepisami prawa karnego lub prawa wykroczeń (art. 8 kks). Wielość przypisanych przestępstw lub wykroczeń stanowiących konsekwencję zbiegu przepisów do tego samego czynu, towarzyszy odrębny wymiar kary za każde z przypisanych przestępstw lub wykroczeń, ale jednocześnie zastosowany jest mechanizm redukcyjny na płaszczyźnie wykonania kary.

kara pieniężna, ustalana w danym postępowaniu wysokość kary pieniężnej, powinna być, na wniosek sankcjonowanego podmiotu, pomniejszona o kwotę kary pieniężnej nałożonej przez inny organ administracji (o ile ta uprzednia decyzja nakładająca tę karę jest ostateczna i nie została zaskarżona do sądu administracyjnego). Podobnie, w przypadku zewnętrznego zbiegu, na wniosek sankcjonowanego podmiotu, kara pieniężna powinna zostać pomniejszona o uprzednio nałożoną grzywnę, w postępowaniu karnym lub w sprawie o wykroczenia, albo grzywna powinna zostać pomniejszona o kwotę uprzednio nałożonej kary pieniężnej. W obu tych przypadkach kluczowe jest stwierdzenie tożsamości zdarzenia (czynu) uzasadniającego nałożenie sankcji w postaci kar pieniężnych lub kary grzywny. Zasadne wydaje się oparcie na konstrukcji *idem fatum*, zgodnie z którą podstawą do stwierdzenia ewentualnego zbiegu odpowiedzialności administracyjnych oraz administracyjnej i karnej jest tożsamość czynu, jako zdarzenia historycznego które rzeczywiście miało miejsce, niezależnie od jego oceny prawnej<sup>38</sup>.

W decyzji nakładającej karę pieniężną, obniżoną ze względu na uprzednie ukaranie, należałoby szczegółowo określić przyczyny obniżenia, ze wskazaniem tożsamości sankcjonowanych zdarzeń. Obowiązkiem organu powinno być w takim przypadku uzyskanie opinii organu, który nałożył już karę pieniężną, w kwestii tożsamości sankcjonowanego zdarzenia. Zasadnym byłoby też, przy przyjęciu tej konstrukcji, wprowadzenie wyraźnego przepisu dopuszczającego możliwość prowadzenie dwóch lub więcej odrębnych postępowań, w których przedmiotem jest kwestia odpowiedzialności za to samo zdarzenie, oceniane z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności administracyjnej przewidzianej w różnych ustawach lub odpowiedzialności administracyjnej i karnej.

Proponowane rozwiązanie, nie umożliwia co prawda pełnej realizacji zasady *ne bis in idem* w jej szerokim ujęciu, ponieważ nie pozwala uniknąć prowadzenia kilku postępowań przeciwko tej samej osobie. Rozwiązanie to pozwala jednak na uniknięcie zarzutu podwójnego ukarania za ten sam czyn, w związku z tym, że przy wymierzaniu kary pieniężnej, przez organ administracji publicznej, lub przy orzekaniu grzywny przez sąd, uwzględniana byłaby kara pieniężna lub grzywna uprzednio nałożona na tę samą osobę, za to samo zdarzenie podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej. Mechanizm korygujący miałby w istocie zastosowanie już na etapie wymiaru kary (a nie dopiero jej egzekucji). Warto przy tym zaznaczyć, że pomimo zgłaszanych zastrzeżeń, dotyczących zgodności z zasadą *ne bis in idem* konstrukcji idealnego zbiegu z mechanizmem modyfikującym powiązany dopiero z płaszczyzną wykonania sankcji, konstrukcja ta ma obecnie zastosowanie przy zbiegu przestępstw z wykroczeniami, oraz przy ich zbiegu z przestępstwami i wykroczeniami skarbowymi. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za wykorzystaniem tej konstrukcji rozstrzygania zbiegu przepisów przy odpowiedzialności administracyjnej.

<sup>38</sup> Poza koncepcją *idem fatum*, opierającą się na czynie rozumianym, jako zaszciości historycznej, wyodrębnia się m.in. koncepcję *idem crimen* – gdzie tożsamość czynu ustalana jest na podstawie oceny zdarzenia faktycznego przez przyzmat norm prawno karnych (czyn jest tożsamy z jego typizacją ustawową, jest to opisany przez ustawę stan faktyczny). Szeroki przegląd różnych koncepcji dotyczących czynu w tym jego tożsamości (jedności) przedstawione są m.in. w: P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy...*, s. 31-150; A. Spotowski, *Pomijalny (pozorny) zbieg...*, s. 22-51; M. Tarnawski, *Zagadnienia jedności i wielości przestępstw...*, s. 24-43 oraz 175 i n.; M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej...*, s. 219 i n.

## Podsumowanie

W związku z rosnącą liczbą aktów prawnych, w których wprowadzana jest odpowiedzialność administracyjna oparta na sankcjach w postaci kar pieniężnych, coraz częściej to samo zdarzenie podlega ujemnej kwalifikacji normatywnej na podstawie więcej niż jednej normy prawnej, a w konsekwencji, na ten sam podmiot, któremu można owo zdarzenie przypisać, nakładane są sankcje w postaci kar pieniężnych przewidziane w różnych przepisach lub kary pieniężne oraz sankcje przewidziane w przepisach karnych. Biorąc pod uwagę represyjny charakter tych sankcji, zasadne jest uznanie, iż dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Powoduje to, iż sytuacja taka wymaga ingerencji ustawodawcy.

Reguły rozstrzygania zbiegu odpowiedzialności administracyjnej opartej na karach pieniężnych powinny zostać uregulowane w akcie prawnym o charakterze generalnym, regulującym różne kwestie związane z nakładaniem kar pieniężnych. Tylko takie rozwiązanie pozwoliłoby na pełne stosowanie tych reguł we wszelkich przypadkach zbiegu odpowiedzialności administracyjnej opartej na karach pieniężnych

Spośród wyróżnianych w prawie karnym konstrukcji rozstrzygania zbiegu przepisów, najwłaściwsze wydaje się wykorzystanie konstrukcji idealnego zbiegu, z mechanizmem modyfikującym na płaszczyźnie wykonania sankcji, przy czym mechanizm ten powinien odnosić się wyłącznie do sankcji tożsamyh rodzajowo, tj. ze strony odpowiedzialności karnej – grzywny, a ze strony odpowiedzialności administracyjnej – kary pieniężnej. W konsekwencji za to samo zdarzenie (czyn) odrębnie wymierzana byłaby sankcja za przypisane wykroczenie bądź przestępstwo oraz za delikt lub za kilka deliktów administracyjnych, a jednocześnie zastosowany byłby mechanizm redukcyjny na płaszczyźnie wykonania sankcji tożsamej rodzajowo, tj. wykonywana byłaby surowsza sankcja tożsama rodzajowo, a w razie uprzedniego wykonania łagodniejszej sankcji, zaliczałoby się jej wartość na poczet surowszej. Bez uregulowania kwestii zbiegu odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci kar pieniężnych z całą pewnością nie jest możliwe uznanie, że regulacje prawne wprowadzające kary pieniężne są zgodne zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Anna Zientara

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA I ADMINISTRACYJNA ZA UDZIAŁ W ZMOWIE PRZETARGOWEJ – MOŻLIWOŚĆ PODWÓJNEGO UKARANIA

---

Tzw. zмовы przetargowe są wskazane w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>1</sup> jako zakazana praktyka ograniczająca konkurencję. Art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. wskazuje, że zakazanym porozumieniem jest uzgadnianie „przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.” Jednocześnie kodeks karny w art. 305 § 1 k.k. kryminalizuje działanie na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, przez zachowanie podjęte w celu osiągnięcia korzyści majątkowej polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przetargu publicznego albo na wejściu w porozumienie z inną osobą. Ponadto art. 305 § 2 k.k. przewiduje tę samą karę dla tego, „kto w związku z publicznym przetargiem rozpowszechnia informacje lub przemilcza istotne okoliczności mające znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany.”

Istnienie dwóch regulacji dotyczących zмów przetargowych wprowadzających zakaz pod groźbą sankcji zachęca do ich analizy pod kątem możliwości podwójnego ukarania podmiotu (osoby fizycznej, prawnej lub innej jednostki organizacyjnej) za ten sam czyn.

### Zakres podmiotowy

Przestępstwo z art. 305 § 1 k.k. należy do tzw. przestępstw powszechnych, czyli może je popełnić każdy, gdyż przepis nie wskazuje, aby sprawca musiał posiadać jakąś cechę. Oczywiście sprawcą przestępstwa może być jedynie osoba fizyczna. Może to być zarówno oferent, osoba powiązana z oferentem, właścicielem mienia lub instytucją, na rzecz której przetarg jest organizowany, a także osoba nie związana z żadnym z tych podmiotów. Jeżeli jednak osoba fizyczna będąca właścicielem mienia wejdzie w porozumienie z inną osobą, nie może ona ponosić odpowiedzialności karnej za działanie na swoją własną szkodę.

W przypadku przestępstwa z art. 305 § 2 k.k. co do zasady ono również jest powszechne, poza odmianą polegającą na przemilczeniu istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu, którą może popełnić tylko osoba, na której ciąży prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia skutkowi.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015, poz. 184, dalej jako u.o.k.k.



Odpowiedzialności prawnokarnej podlegają nie tylko osoby, które bezpośrednio wypełniły znamiona czynu zabronionego same (sprawstwo pojedyncze) lub wspólnie i w porozumieniu z inną osobą (współsprawstwo). Odpowiedzialności za przestępstwo podlegają także sprawca kierowniczy, sprawca polecający, pomocnik i podlegacz.

Polskie prawo przewiduje odpowiedzialność za czyny zabronione jako przestępstwa także tzw. podmiotów zbiorowych. Zgodnie z ustawą z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>2</sup> podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest możliwa, jeżeli spełnionych zostało kilka przesłanek wskazanych w tej ustawie:

- Czyn zabroniony popełniła osoba fizyczna powiązana z podmiotem – tj.
  - 1) działająca w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku,
  - 2) dopuszczona do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę wskazaną wyżej w pkt 1,
  - 3) działająca w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1,
  - 4) będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego.
- Czyn osoby fizycznej został stwierdzony odpowiednim orzeczeniem – m.in. prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy.
- Czyn zabroniony popełniony przez osobę fizyczną został enumeratywnie wskazany w ustawie (art. 16 u.o.p.z. wskazuje szereg przestępstw i przestępstw skarbowych mogących być postawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego i wśród nich znajduje się art. 305 k.k.)
- Podmiotowi zbiorowemu można przypisać winę w rozumieniu art. 5 u.o.p.z. (winę w wyborze, winę w nadzorze lub winę organizacyjną).
- Zachowanie osoby fizycznej przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Zatem po wydaniu wskazanego wyżej orzeczenia wobec osoby fizycznej, która popełniła przestępstwo z art. 305 k.k., możliwe będzie, o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki, poprowadzenie postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu, w którego imieniu lub na którego rzecz ta osoba fizyczna działała, które może zakończyć się wymierzeniem sankcji wskazanych w u.o.p.z.

Zakres podmiotowy u.o.k.k. jest odmienny, bowiem odpowiedzialności na mocy tego aktu podlegają natomiast jedynie przedsiębiorcy. U.o.k.k. zawiera swoją własną definicję tego pojęcia w art. 4 pkt 1. Przedsiębiorcą może być osoba fizyczna, prawna i jednostka organi-

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1212, dalej jako u.o.p.z.



zacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną. Przedsiębiorca odpowiada nie tylko za swoje własne zachowania (w przypadku przedsiębiorcy – osoby fizycznej), ale także za czyny innych osób działających w jego imieniu lub interesie. W przypadku przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną odpowiedzialność związana jest zarówno z działaniem osób fizycznych reprezentujących ten podmiot jak i innych osób działających w jego imieniu i interesie w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorcy<sup>3</sup>.

Na podstawie art. 6 ust. 1 u.o.k.k. tylko takie porozumienie jest zabronione, które zostało zawarte przez przedsiębiorców. Może być ono zawarte między dwoma lub większą ilością przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub między przedsiębiorcą/przedsiębiorcami i przedsiębiorcą organizującym przetarg. Porozumienie zawarte między jednym przedsiębiorcą i osobą nie mającą statusu przedsiębiorcy i nie działająca w imieniu jakiegoś przedsiębiorcy nie podlega odpowiedzialności z u.o.k.k.<sup>4</sup>

Odpowiedzialności administracyjnej na podstawie u.o.k.k. nie podlegają także porozumienia zawarte pomiędzy przedstawicielami formalnie różnych podmiotów, które jednak z uwagi na wzajemne powiązania traktowane są jako jeden organizm gospodarczy<sup>5</sup>.

Na gruncie u.o.k.k. problematyczna jest kwestia oceny konsorcjów przetargowych, czyli złożenia jednej oferty przez dwóch lub więcej przedsiębiorców. Konsorcja są wyraźnie dozwolone przez art. 23 prawa zamówień publicznych<sup>6</sup>, który stanowi, że wykonawcy mogą wspólnie ubiegać się o udzielenie zamówienia. Przedsiębiorcy tworzący konsorcjum przetargowe zawierają zatem porozumienie, o którym mowa w art. 6 u.o.k.k.<sup>7</sup> W decyzji RLU 38/2012<sup>8</sup> Prezes UOKiK uznał konsorcjum przetargowe za porozumienie sprzeczne z art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. z uwagi na to, że uczestnicy konsorcjum mogli wystąpić w przetargu samodzielnie składając odrębne oferty. Jak wskazano w decyzji takie „porozumienie zawarte w formie umowy konsorcjum narusza przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, bowiem przedsiębiorcy, którzy mogliby złożyć indywidualne oferty i efektywnie rywalizować o klienta, wyłączają walkę konkurencyjną na rzecz nieuzasadnionej współpracy.” Zdaniem Prezesa UOKiK „celem regulacji art. 23 ust. 1 w/w ustawy, jest umożliwienie pozyskania zamówienia przedsiębiorcom, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie wykonać go samodzielnie.”

W wyniku nowelizacji u.o.k.k. dokonanej ustawą z 10 czerwca 2014 o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>9</sup> wprowadzono obok przedsiębiorców także odpowiedzialność osób zarządzających, którymi są, zgodnie z art. 4 pkt 3a, kierujący przedsiębiorstwem, w szczególności osoby pełniące funkcję

<sup>3</sup> G. Materna, *Zakres podmiotowy zakazu zmów przetargowych w polskim prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, PUG 2013, nr 12, s. 5.

<sup>4</sup> Natomiast w przypadku porozumienia zawartego przez organizatora niebędącego przedsiębiorcą i minimum dwoma przedsiębiorcami przystępującymi do przetargu, będzie możliwa odpowiedzialności na podstawie u.o.k.k. tych przedsiębiorców, ponieważ każdy z nich zawarł umowę z innymi przedsiębiorcą – G. Materna, *Zakres podmiotowy zakazu zmów przetargowych w polskim prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, PUG 2013, nr 12, s. 6.

<sup>5</sup> *Single economic unit*.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013, poz. 907 z późn. zm.

<sup>7</sup> A. Zawłocka-Turno, *Zmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, IKAR 2012 nr 4 (1), s. 45.

<sup>8</sup> Decyzja z dnia 31 grudnia 2012 roku, dostępna na stronie internetowej Urzędu [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)

<sup>9</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 945.

kierowniczą lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy<sup>10</sup>. Osoby ten ponoszą odpowiedzialność (która wiąże się z możliwością nałożenia na nie przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej w wysokości do 2.000.000 złotych), jeżeli w ramach sprawowanej funkcji w czasie trwania stwierdzonego naruszenia tych zakazów umyślnie dopuścili przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wyraźnie zatem wyeliminowano z zakresu odpowiedzialności osób kierujących przedsiębiorstwem zmowy przetargowe wskazane w art. 6 ust.1 pkt 7 u.o.k.k. Miało to na celu niedopuszczenie od dwukrotnego ponoszenia przez te osoby odpowiedzialności – administracyjnej oraz karnej, z uwagi na kryminalizację takiego zachowania na podstawie art. 305 k.k.<sup>11</sup> Jednakże, jak słusznie zauważyli G. Materna i A. Zawłocka-Turno<sup>12</sup> założenie ustawodawcy, aby nie doprowadzić do podwójnego ukarania osób fizycznych zarządzających przedsiębiorstwem nie udało się w pełni, z uwagi na możliwość kwalifikacji zmów przetargowych także z innych kategorii zakazanych porozumień z art. 6 ust. 1 u.o.k.k., a które zostały wskazane jako podstawa odpowiedzialności osób zarządzających. Także w przypadku naruszenia art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymierzenie przez Prezesa UOKiK kary osobie zarządzającej będzie możliwe<sup>13</sup>.

## Zakres przedmiotowy

Art. 305 k.k. penalizuje nie tylko udział w zmowie przetargowej, ale także udaremnianie (czyli doprowadzenie do nierozstrzygnięcia przetargu<sup>14</sup>) lub utrudnianie (tj. zakłócanie prawidłowego przebiegu<sup>15</sup>) przetargu publicznego (§ 1) oraz rozpowszechnianie informacji lub przemilczanie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu publicznego (§ 2). Zachowanie powszechnie zwane zмовą przetargową kodeks karny określa znamieniem czasownikowym „wejście w porozumienie z inną osobą”. Zachowanie takie wskazane jest zarówno w § 1, jak i § 2 art. 305 k.k., z tym, że jedynie w § 2 ustawodawca wskazał wyraźnie, że musi być ono związane z przetargiem publicznym. Zgodzić należy się z J. Skorupką<sup>16</sup>, że związek między wejściem w porozumienie a przetargiem musi wystąpić także na gruncie zachowania z § 1. Ustawodawca nie określił w art. 305 k.k. treści porozumienia, wskazując jedynie, że ma ono być działaniem na szkodę wskazanych w przepisie podmiotów. Do dokonania omawianego przestępstwa nie jest konieczne wyrządzenie szkody, konieczne jest natomiast wywołanie realnego, konkretnego zagrożenia powstania takiej szkody<sup>17</sup>. W literaturze

<sup>10</sup> Obszernej analizie pojęcia „osoby zarządzającej” dokonała A. Piszcz – A. Piszcz (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Warszawa 2014, s. 110-115.

<sup>11</sup> G. Materna, A. Zawłocka-Turno, *Materiałne i procesowe zmiany w zakresie praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, IKAR 2015 nr 2 (4), s. 19-20.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>13</sup> M. Minkiewicz, *Ochrona zamawiającego przed zмовami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, IKAR 2015 nr 4 (4), s. 29.

<sup>14</sup> J. Postulski (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, R.A. Stefański (red.), Warszawa 2015, s. 1773.

<sup>15</sup> M. Sieradzka, *Przestępstwo utrudniania przetargu w systemie zamówień publicznych*, NPKP 2007, ton, XXI, s. 100.

<sup>16</sup> J. Skorupka (w:) *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce*, Tom 9, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2011, s. 693-694.

<sup>17</sup> R. Zawłocki (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2013, s. 882.

podnosi się, że kryminalizowane jest zawarcie porozumienia i przepis do bytu przestępstwa nie wymaga jego realizacji, jednakże samo zawarcie porozumienia może stanu niebezpieczeństw wskazanego w przepisie nie wywoływać<sup>18</sup>, bowiem dopiero późniejsze zachowania sprawcy stanowiące realizację zawartego porozumienia spowodują niebezpieczeństwo szkody<sup>19</sup>.

W doktrynie zauważono, że z przetargiem publicznym mamy do czynienia dopiero od momentu jego ogłoszenia<sup>20</sup>. Na poparcie tej tezy podaje się także argument językowy, wskazując, że w omawianym przepisie mowa jest o przetargu „dokonywanym” na rzecz danych podmiotów<sup>21</sup>. Oznacza to, że poza zakresem kryminalizacji znajdują się zachowania podejmowane na etapie przed ogłoszeniem przetargu, np. ustalanie pomiędzy przedstawicielem organizatora i przyszłym uczestnikiem przetargu jego warunków.

Art. 6 ust. 1 u.o.k.k. zawiera zakaz porozumień (którymi są w myśl definicji z art. 4 pkt 5 umowy, uzgodnione działania oraz uchwały związków przedsiębiorców), których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Dalej przepis wymienia w pkt 1-7 zakazane praktyki, ale katalog ten jest otwarty, bowiem został poprzedzony wyrażeniem „w szczególności”. Jeżeli porozumienie nie odpowiada żadnej z praktyk wskazanych w pkt od 1 do 7, to zastosowanie znajduje ogólny zakaz z art. 6 ust. 1<sup>22</sup>.

Art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. statuuje zakaz porozumień odnoszących się do warunków składanych ofert, m.in. zakresu prac i ceny. Jeżeli porozumienie dotyczyło uzgodnień w innym zakresie, np. co do kręgu podmiotów uczestniczących w przetargu (porozumienie wskazujące, że niektórzy z jego członków powstrzymają się od uczestnictwa w przetargu) mogą być ono kwalifikowane jako inna praktyka określona w art. 6 ust. 1 u.o.k.k.<sup>23</sup> lub jako praktyka nienazwana.

Zawarcie porozumienia wskazanego w pkt 1-7 art. 6 ust. 1 nie jest wystarczające do stwierdzenia jego nielegalności, konieczne jest bowiem wykazanie, że porozumienie to spełnia ogólny zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień, tj. że celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym<sup>24</sup>. U.o.k.k. zawiera w art. 7 i 8 wyłączenia spod zakazu porozumień. Wobec zmwów prze-

<sup>18</sup> R. Zawłocki (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2013, s. 881.

<sup>19</sup> M. Makowski, *Wejście w porozumienie na szkodę zamawiającego – (de)penalizacja zmwów przetargowych w systemie zamówień publicznych*, *Palestra* 2014 nr 3-4, s. 193.

<sup>20</sup> M. Sieradzka, *Przestępstwo utrudniania przetargu w systemie zamówień publicznych*, NKPK 2007, t. XXI, s. 98. R. Zawłocki (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2013, s. 878, P. Szustakiewicz, *Ustawa o zamówieniach publicznych a przestępstwo utrudniania przetargu*, *Prok. i Pr.* 2004 nr 2, s. 92.

<sup>21</sup> M. Makowski, *Wejście w porozumienie na szkodę zamawiającego – (de)penalizacja zmwów przetargowych w systemie zamówień publicznych*, *Palestra* 2014 nr 3-4, s. 198.

<sup>22</sup> A. Jurkowska-Gomułka (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Warszawa 2014, s. 303.

<sup>23</sup> K. Kohutek wskazuje, że porozumienie, którego przedmiotem jest powstrzymanie się od udziału w danym przetargu przez niektórych przedsiębiorców, w zamian za zobowiązanie ich konkurentów do nieuczestniczenia w innym przetargu może być kwalifikowana jako porozumienie z art. 6 ust. 3 u.o.k.k. – K. Kohutek (w:) K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 287.

<sup>24</sup> A. Stawicki (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, A. Stawicki, E. Stawicki (red.), Warszawa 2011, s. 249.

targowych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 7 nie stosuje się wyłączenia z art. 7 ust. 1 i 2<sup>25</sup>. Możliwe jest jednak zastosowanie wyłączenia indywidualnego z art. 8 ust. 1 u.o.k.k.<sup>26</sup>

W odróżnieniu od art. 305 k.k. na gruncie u.o.k.k. nie ma wymogu, aby zawarte porozumienie stanowiło działanie na szkodę właściciela mienia lub podmiotu, na rzecz którego przetarg jest organizowany. Zatem zakazowi mogą podlegać także takie porozumienia przystępujących do przetargu, które są korzystne dla organizatora (np. umowa dwóch przedsiębiorców, że złożą oferty z bardzo niską ceną, aby nie dopuścić, aby inny przedsiębiorca wygrał przetarg).

Zarówno art. 305 k.k., jak i art. 5 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. posługują się pojęciem przetargu, z tym, że art. 305 k.k. wskazuje, że przetarg musi być publiczny. Żaden z tych aktów prawnych nie zawiera definicji przetargu, a w art. 305 k.k. nie ma też wskazania jak należy rozumieć wymóg, aby był on publiczny. W doktrynie prawa karnego można wyróżnić kilka koncepcji wykładni przymiotnika „publiczny”. Niektórzy wskazują, że przetarg jest publiczny jeśli przeprowadza go instytucja publiczna lub osoba działająca na podstawie upoważnienia ustawowego, a liczba osób mogących w nim uczestniczyć jest nieograniczona<sup>27</sup>. Według odmiennego stanowiska przetarg publiczny to przetarg nieograniczony, którego przebieg regulowany jest przepisami prawa publicznego, w tym wydanego przez organa samorządu terytorialnego<sup>28</sup>. W literaturze można też znaleźć pogląd, że przetargiem publicznym jest każdy przetarg regulowanym przepisami prawa publicznego bez względu na to, czy ma on charakter przetargu nieograniczonego, czy zamkniętego<sup>29</sup>. W doktrynie prezentowane jest też stanowisko, że przetarg jest publiczny, jeżeli spełnia on co najmniej jedną ze wskazanych niżej przesłanek:

- 1) źródłem przetargu jest akt prawa publicznego,
- 2) instytucją organizującą przetarg lub dysponującą środkami jest instytucja państwa lub samorządu terytorialnego
- 3) w przetargu dysponowane są środki o charakterze publicznym<sup>30</sup>.

Niewątpliwie art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. dotyczy zarówno przetargów publicznych, jak i prywatnych, z tym, że w sprawach dotyczących tych przetargów konieczna jest szczególna analiza przesłanki interesu publicznego z art. 1 u.o.k.k.<sup>31</sup>

## Strona podmiotowa

Przestępstwo z art. 305 § 1 k.k. wymaga od sprawcy działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Jest to zatem przestępstwo kierunkowe, które można popełnić tylko z za-

<sup>25</sup> Wyłączenia *de minimis* nie dotyczą porozumień z art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i 7, zatem wyłączenie to nie będzie stosowane także wobec zмовы przetargowej zakwalifikowanej z art. 6 ust. 1 pkt 3.

<sup>26</sup> M. Sieradzka, *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, Warszawa 2015, s. 258.

<sup>27</sup> T. Stępień, K. Stępień, *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu*, Toruń 2001, s. 79-80.

<sup>28</sup> W. Wróbel (w:) *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna. Komentarz, Tom III, Komentarz do art. 278-363 k.k.*, Warszawa 2008, s. 771-773, M. Kulik (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, M. Mozgawa (red.), Warszawa 2014, s. 763.

<sup>29</sup> Ł. Pohl (w:) *System prawa handlowego. Prawo karne gospodarcze, tom 10*, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2012, s. 513-515.

<sup>30</sup> R. Zawłocki (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2013, s. 882.

<sup>31</sup> A. Jurkowska-Gomułka (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Warszawa 2014, s. 298.

miarem bezpośrednim (*dolus directus coloratus*). Przesłębstwo z art. 305 § 2 k.k. może być popełnione umyślnie, z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym.

Przesłanką odpowiedzialności administracyjnej, jaką przewiduje u.o.k.k., nie jest wina. Ma jednak ona znaczenie w zakresie możliwości nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK za działanie sprzeczne z ustawą<sup>32</sup>. Zgodnie bowiem z art. 106 ust. 1 u.o.k.k. prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną, jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia m.in. zakazu z art. 6 u.o.k.k. „choćby nieumyślnie”. Oznacza to, że ustawową przesłanką wymierzenia kary jest wykazanie umyślności lub nieumyślności w zakresie zachowania będącego naruszeniem prawa. Ustawa jednak nie wskazuje jak dokonywać oceny tego elementu subiektywnego w przypadku przedsiębiorców niebędących osobą fizyczną. W doktrynie wskazuje się, że warunek ten należy odnieść do zachowania osoby fizycznej, za której zachowanie ponosi odpowiedzialność przedsiębiorca (np. jego pracownika)<sup>33</sup>.

## Sankcje

Przesłębstwo z art. 305 § 1 k.k. jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3. W sankcji z art. 305 § 1 k.k. nie przewidziano kar wolnościowych – grzywny lub kary ograniczenia wolności. Nie oznacza to, że w razie skazania za to przestępstwo konieczne będzie wymierzenie jedynie kary pozbawienia wolności (bezwzględnej lub z warunkowym zawieszeniem jej wykonania). Kodeks karny pozwala bowiem na wymierzenie kar wolnościowych chociażby nie były one przewidziane w sankcji naruszonego przez sprawcę przepisu. Art. 37a k.k. stanowi bowiem, że jeżeli ustawa przewiduje zagrożenie karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat (a omawiany przepis przewiduje karę do lat 3 pozbawienia wolności), to można zamiast kary pozbawienia wolności orzec karę grzywny albo karę ograniczenia wolności w postaci obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego lub potrącenia od 10% do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd. Ponadto sąd ma możliwość orzeczenia środków karnych. Najpoważniejsza dolegliwość dla sprawcy związane będzie ze środkiem karnym w postaci zakazu wykonywania zawodu lub zajmowania określonego stanowiska<sup>34</sup> lub zakazem prowadzenia określonej działalności gospodarczej<sup>35</sup>. Oprócz środków karnych sąd skazując za popełnienie przestępstwa może orzec środek kompensacyjny w postaci obowiązku naprawienia szkody. Orzeczenie obowiązku naprawienia szkody w całości lub w części będzie obligatoryjne jeżeli pokrzywdzony złoży wniosek o zastosowanie tego środka kompensacyjnego (art. 46 § 1 k.k.).

<sup>32</sup> Szersze rozważania dotyczące subiektywnych podstawach nakładania kar możemy znaleźć w opracowaniu M. Król-Bogomiłskiej, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 183-191.

<sup>33</sup> A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013, s. 280.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 41 § 1 k.k. „sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.”

<sup>35</sup> Art. 41 § 2 k.k. stanowi, że „sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.”

Skazanie osoby fizycznej za przestępstwo z art. 305 k.k. powoduje także istotne dla niej skutki w świetle przepisów kodeksu spółek handlowych<sup>36</sup>. Zgodnie bowiem z art. 18 § 2 k.s.h. osoba skazana m.in. za to przestępstwo nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej albo likwidatorem. Natomiast na podstawie art. 24 p.z.p. osoba fizyczna skazana za omawiane przestępstwo jest wykluczana z postępowania o udzielenie zamówienia. Podobne wykluczenie dotyka spółki jawne i partnerskie, których wspólnik/partner lub członek zarządu w spółce partnerskiej był skazany za przestępstwo, spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne, których komplementariusz był skazany i wszystkie osoby prawne, których członka organu zarządzającego prawomocnie skazano za przestępstwo z art. 305 k.k.<sup>37</sup>

Wobec podmiotów zbiorowych może być orzeczona kara pieniężna w wysokości od 1000 do 5.000.000 złotych, jednak nie może być ona wyższa niż 3% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Obok kary pieniężnej możliwe jest orzeczenie także pewnych zakazów, w tym zakazu promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń; zakazu korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi; zakazu ubiegania się o zamówienia publiczne.

Sankcje przewidziane przez u.o.k.k. mają różny charakter. W ślad za M. Król-Bogomilską<sup>38</sup>, można podzielić je na sankcje administracyjnoprawne i penalne. Do tych pierwszych będzie należało obecnie uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazanie zaniechania jej stosowania, jeżeli do czasu wydania decyzji przez Prezesa UOKiK praktyka nie została zaprzestana (art. 10 ust. 1 i 2 u.o.k.k.).

Prezes może w decyzji nałożyć także tzw. środki zaradcze z art. 10 ust. 4 u.o.k.k.

Pomimo tego, że ustawa wyraźnie nie zakazuje wydawania decyzji zobowiązującej w każdym przypadku naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję lub zakazu nadużywania pozycji dominującej, w praktyce jednak Prezes nigdy nie wydał decyzji zobowiązującej w sprawach horyzontalnych porozumień ograniczających konkurencję (hard-core restrictions)<sup>39</sup>.

Sankcja penalna określona została w art. 106 ust. 1 u.o.k.k. i jest to kara pieniężna nakładana fakultatywnie przez Prezesa UOKiK w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Jak już wyżej wspomniano, nałożenie kary pieniężnej jest możliwe tylko w razie przypisania przedsiębiorcy winy przy naruszeniu zakazu.

## Wyłączenie skazania lub brak ukarania mimo wypełnienia znamion przepisu karnego

Wypełnienie znamion czynu zabronionego nie oznacza, że doszło do popełnienia przestępstwa. Przestępstwem może być bowiem tylko czyn bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy. Jeśli zatem w chwili popełnienia czynu osoba była

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 (Dz. U. z 2013, poz. 1030 z późn. zm.) kodeks spółek handlowych, dalej jako k.s.h.

<sup>37</sup> Lub inne wskazane w art. 24 p.z.p.

<sup>38</sup> M. Król-Bogomilska, *System Prawa Prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014.

<sup>39</sup> Za niestosowaniem decyzji zobowiązujących w przypadkach takich naruszeń przemawia ich waga i wysokie prawdopodobieństwo nałożenia kary – M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 156.



np. niepoczytalna lub działała w stanie wyższej konieczności (np. pod wpływem groźby popełnienia na jej szkodę przestępstwa, gdy niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia nie można było inaczej uniknąć niż poprzez wykonanie polecenia w postaci udaremnienia przetargu wydane-go przez grożącego), nie będziemy mieli do czynienia z przestępstwem.

Nawet jeżeli dojdzie do popełnienia przestępstwa, nie zawsze będzie możliwe wydanie orzeczenia skazującego. Wśród przeszkód do wydania wyroku skazującego, oprócz tych występujących także w postępowaniach karnych dotyczących innych przestępstw, takich jak np: posiadanie przez sprawcę immunitetu formalnego, śmierć sprawcy, czy przedawnienie karalności, w przypadku przestępstwa z art. 305 k.k. wymienić należy także brak wniosku o ściganie. W odróżnieniu od większości przestępstw, omawiane przestępstwo ścigane jest bowiem na wniosek pokrzywdzonego. Jedynie w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest Skarb Państwa, wszczęcie postępowania następuje z urzędu. W świetle art. 49 § 1 k.p.k. pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Pokrzywdzonym przestępstwem z art. 305 k.k. będzie zatem właściciel mienia, osoba lub instytucja, na rzecz której przetarg jest organizowany. Status pokrzywdzonego nie przysługuje natomiast np. udziałowcowi lub akcjonariuszowi spółki, która jest właścicielem mienia, czy innemu uczestnikowi przetargu co skutkuje brakiem możliwości złożenia przez te osoby wniosku o ściganie.

Wnioskowy tryb ścigania należy ocenić krytycznie. W przypadku, gdy pokrzywdzonym nie jest osoba fizyczna, wniosek o ściganie składa osoba uprawniona do jego reprezentacji. Może natomiast dojść do sytuacji, kiedy reprezentant podmiotu będzie także sprawcą przestępstwa (np. członek zarządu wszedł w porozumienie z inną osobą działając na szkodę zarządzanego przez siebie podmiotu). W takim przypadku pozostanie on bezkarny, gdyż nie będzie on zainteresowany złożeniem wniosku o ściganie samego siebie<sup>40</sup>.

Wnioskowy tryb ścigania będzie miał miejsce także wtedy, gdy pokrzywdzonym będą jednostki samorządu terytorialnego, gdyż tylko w przypadku, gdy pokrzywdzonym przestępstwem będzie Skarb Państwa, ściganie następuje z urzędu.

Złożony wniosek o ściganie może być cofnięty, na etapie postępowania przygotowawczego – za zgodą prokuratora, a w postępowaniu sądowym – za zgodą sądu. Cofnięcie wniosku możliwe jest tylko do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej. Skuteczne cofnięcie wniosku skutkuje umorzeniem postępowania karnego.

Złożenie i niecofnięcie wniosku o ściganie przestępstwa z art. 305 k.k. nie oznaczają jednak, że w razie przypisania oskarżonemu faktu popełnienia przestępstwa, dojdzie do wydania wyroku skazującego. Zagrożenie karą przewidziane w omawianym przepisie pozwala bowiem na warunkowe umorzenie postępowania.

Istotne znaczenie ma także art. 307 k.k., który wskazuje, że w przypadku dobrowolnego naprawienia przez sprawcę szkody w całości, sąd może zastosować nie tylko nadzwyczajne złagodzenie kary, ale także odstąpić od wymierzenia kary. Zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce wtedy, gdy:

- 1) mimo dobrowolnego naprawienia szkody przed rozpoczęciem przewodu sądowego:
  - a) pokrzywdzony nie chciał cofnąć wniosku lub
  - d) sąd nie wyraził zgody na cofnięcie wniosku albo

<sup>40</sup> Por. J. Postulski (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, R.A. Stefański (red.), Warszawa 2005, s. 1776.

2) gdy naprawienie szkody nastąpiło po rozpoczęciu przewodu sądowego (wtedy nie będzie możliwości cofnięcia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego).

Wyrok, w którym odstąpiono od wymierzenia kary ma walor wyroku skazującego i jest odnotowywany w Krajowym Rejestrze Karnym, choć zatarcie skazania następuje stosunkowo szybko, bo z upływem roku od uprawomocnienia się orzeczenia.

## Możliwość podwójnego ukarania

Jak wyżej wskazano zmowy przetargowe zostały uregulowane w kodeksie karnym i u.o.k.k. odmiennie. Najważniejsze różnice występują na płaszczyźnie:

- 1) podmiotu – odpowiedzialności z u.o.k.k. podlegają tylko przedsiębiorcy, zarówno osoby fizyczne, prawne jak i jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, i tylko za porozumienie zawarte z innym przedsiębiorcą, natomiast sprawcą przestępstwa może być tylko osoba fizyczna, ale nie musi ona być przedsiębiorcą. Ponadto odpowiedzialności karnej podlegają nie tylko osoby wypełniające znamiona art. 305 k.k., ale także np. sprawcy kierowniczy, podżegacze i pomocnicy do tego przestępstwa. Jednakże popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną może być podstawą do zastosowania wobec osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej sankcji na podstawie u.o.p.z.
- 2) przedmiotu ochrony – kodeks karny penalizuje jedynie takie zawarcie porozumienia, które stanowi działanie na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, a takiego warunku nie ma w u.o.k.k. Indywidualnym przedmiotem ochrony przepisu art. 305 § 1 k.k. są zatem interesy majątkowe beneficjenta przetargu. Ponadto prawo karne chroni tylko prawidłowość przetargu publicznego, a u.o.k.k. każdy przetarg, także o charakterze prywatnym (o ile zostanie spełniona przesłanka interesu publicznego wskazana w art. 1 u.o.k.k.).
- 3) zakresu porozumienia – art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.k.k. wskazuje zakres porozumienia, tj. że ma ono dotyczyć „warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny”, a w art. 305 k.k. brakuje wskazania co ma być przedmiotem porozumienia. Jednakże pozostałe porozumienia związane z postępowaniem przetargowym, czyli te, które nie dotyczą warunków składania ofert, również mogą być uznane za zakazane na podstawie np. pkt 3 art. 6 ust. 1 u.o.k.k.
- 4) strony podmiotowej – przestępstwem jest tylko zawarcie porozumienia w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Wymogu działania przedsiębiorców w takim celu w u.o.k.k. nie ma.

Należy również zwrócić uwagę, że poza kryminalizacją porozumienia w art. 305 § 1 k.k. spe-nalizowano także utrudnianie i udaremnianie przetargu publicznego, a w § 2 rozpowszechnianie informacji lub przemilczanie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu, które to zachowania nie są zabronione na gruncie u.o.k.k.

Istotne różnice związane są też z możliwością wszczęcia postępowania. Postępowania wyjaśniające i antymonopolowe wszczynane są przez prezesa UOKiK z urzędu, a postępowanie karne w sprawie o czyn z art. 305 § 1 i 2 k.k. co do zasady na wniosek pokrzywdzonego (postępowanie karne wszczynane jest z urzędu tylko wtedy, gdy pokrzywdzonym jest Skarb Państwa).

Do najważniejszych podobieństw w zakresie zakazów z k.k. i u.o.k.k. można zaliczyć brak konieczności wpłynięcia na wynik przetargu, gdyż oba przepisy sankcjonują już samo zawarcie porozumienia.



Warto zwrócić uwagę, że zakresy bezprawności w wskazane w art. 6 ust. 1 u.o.k.k. i art. 305 k.k. krzyżują się. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy osoba fizyczna zostanie za udział w tym samym porozumieniu przetargowym pociągnięta zarówno do odpowiedzialności karnej, jak i administracyjnej. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy jako przedsiębiorca zawarła porozumienie z innym przedsiębiorcą lub jego przedstawicielem, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.o.k.k. i jednocześnie wypełniła znamiona art. 305 k.k.

Możliwość podwójnego ukarania wystąpi także wtedy, gdy porozumienie zawrą przedsiębiorcy niebędący osobami fizycznymi. W takim przypadku, sankcje przewidziane w u.o.k.k. nałożone będą na tych przedsiębiorców, a odpowiedzialności karnej z art. 305 k.k. podlegać będą osoby fizyczne, które zawarły porozumienie w imieniu tych przedsiębiorców. Jednakże po wydaniu prawomocnego orzeczenia sądu skazującego lub warunkowego umarzającego postępowanie lub umarzającego postępowanie z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy wobec tych osób fizycznych, możliwe będzie wszczęcie postępowania wobec przedsiębiorcy jako podmiotowi zbiorowemu na podstawie u.o.p.z.

Z uwagi jednak na to, że relacja między omawianymi przepisami k.k. i u.o.k.k. to krzyżowanie, a nie zawieranie, nie każdy przypadek zawarcia porozumienia przetargowego będzie podlegał podwójnemu ukaraniu. Na przykład w razie zawarcia porozumienia między przedsiębiorcą i osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej i niedziałającą w imieniu przedsiębiorcy w związku z przetargiem publicznym może podlegać ocenie tylko na podstawie k.k. Natomiast do zawarcia porozumienia między przedsiębiorcami co do przetargu prywatnego zastosowanie może znaleźć tylko u.o.k.k. Ponadto, nawet w przypadku, gdy np. osoba fizyczna-przedsiębiorca wejdzie z innym przedsiębiorcą w porozumienie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.o.k.k. i jednocześnie wypełni znamiona przestępstwa z art. 305 k.k., to nie zawsze dojdzie do podwójnego ukarania. Postępowanie karne może nie być bowiem w ogóle wszczęte, np. z powodu braku wniosku.

## Zasada *ne bis in idem*

Zakaz podwójnego ścigania i karania za ten sam czyn (zasada *ne bis in idem*) nie jest wprost wyrażony w Konstytucji RP. Problematyka dublowania się odpowiedzialności była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który zakaz podwójnego sankcjonowania wyprowadzał z art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej<sup>41</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że badając zarzut złamania zasady *ne bis in idem* należy w pierwszej kolejności określić charakter sankcji, tj. ustalić, czy mamy do czynienia z szeroko rozumianą sankcją karną czy może z normą innego rodzaju. Zasada *ne bis in idem* ma bowiem zastosowanie tylko w od-

<sup>41</sup> Por. wyroki TK: z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30, z dnia 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63, z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103, 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42, z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95; z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104; z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21, z dnia 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 103.

niesieniu do wymierzania środków o charakterze represyjnym, czyli, jak stwierdził Trybunał, tych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania<sup>42</sup>. Jeśli natomiast przepis nie ma charakteru represyjnego, a więc nie będzie mógł być oceniany pod kątem naruszenia zasady *ne bis in idem*, to analiza dopuszczalności kumulacji odpowiedzialności powinna następować w oparciu o zasadę proporcjonalności<sup>43</sup>.

Zasada *ne bis in idem* zawarta jest w wielu aktach prawa międzynarodowego z zakresu praw człowieka m.in.: Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 22 listopada 1984 r.<sup>44</sup>, czy Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.<sup>45</sup>. Została ona także wyrażona w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>46</sup>.

W wyroku z dnia 18 listopada 2010 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badane przez niego przepisy (art. 218 § 1 k.k. oraz art. 98 ust. 1 pkt 1, art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), które uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z uwagi na złamanie zasady *ne bis in idem*, „gdyby były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie jednak tworzą mechanizm prawny, który może wywołać skutki niekonstytucyjne. Przy tym, co należy podkreślić, niniejsza sprawa nie jest jedynym przejawem funkcjonowania takiego mechanizmu w naszym systemie prawnym. Nasila się w nim tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie – daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa »kara«. Sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy »sprawcy«. W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często

<sup>42</sup> Por. orzeczenie z 1 marca 1994 roku, sygn. U 7/93, wyroki: z dnia 18 listopada 2010 sygn. P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104, z dnia 17 lutego 2009, sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8, z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65), z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27, z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011, P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364. Art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 stanowi, że „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”.

<sup>45</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167. Artykuł 14 ust. 7 stanowi, że „nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391, dalej jako KPP. Artykuł 50 KPP stanowi, że „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio niewiniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”.

bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*.”

O ile trudno wskazać wyraźne kryteria, którymi kieruje się Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając, czy dany przepis zawierający sankcję ma charakter represyjny (tj. karny w szerokim rozumieniu)<sup>47</sup>, to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>48</sup> przesłanki takie wypracowano, wskazując, że przy rozstrzyganiu, czy dana sankcja ma charakter karny należy wziąć pod uwagę:

- 1) formalny charakter przepisu w świetle prawa krajowego (jeżeli według prawa krajowego stanowi on przestępstwo, to sprawa ma charakter karny),
- 2) charakter naruszenia,
- 3) stopień surowości kary, która grozi za popełniony czyn<sup>49</sup>.

W literaturze coraz częściej podkreśla się, że kary pieniężne nakładane przez Prezesa UOKiK mają charakter karny w rozumieniu EKPCz.<sup>50</sup> Charakteru takiego nie ma sankcja w postaci uznania praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazania jej zaniechania, bowiem ma ona na celu przeciwdziałanie szkodliwym praktykom<sup>51</sup>, jej charakter jest zatem prewencyjny bez elementów represji<sup>52</sup>. Jeśli przyjmiemy, że kary pieniężne nakładane przez Prezesa UOKiK mają charakter karny *sensu largo*, możliwe stanie się rozważanie zbiegu podstaw odpowiedzialności za przestępstwo i delikt administracyjny w kontekście zasady *ne bis in idem*.

Art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz wprowadza zakaz sądenia, osądenia i ukarania za czyn, za który osoba ta została prawomocnie skazana lub uniewinniona. Musi zatem dojść do tożsamości podmiotu i tożsamości czynu. W ostatnim czasie, od wyroku z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Sergey Zolotukhin v. Rosja*<sup>53</sup> orzecznictwo ETPCz przyjmuje, że zasada *ne bis in idem* zakazuje postępowania za drugi czyn karalny, jeśli wywodzi się on z identycznych faktów albo z faktów, które są w istocie takie same<sup>54</sup>. Jeżeli wobec osoby będą się toczyć dwa postępowania, to po zakończeniu jednego z nich konieczne jest zaprzestanie także

<sup>47</sup> Na ten temat zob: A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie kar pieniężnych)*, EPS z 2014, nr 9, A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.) *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, M. Sławiński, *Pojęcie tzw. przepisów o charakterze represyjnym – uwagi na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sejm. 2013, nr 5.

<sup>48</sup> Dalej jako ETPCz.

<sup>49</sup> Orzeczenie w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, pkt 82.

<sup>50</sup> M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 68–69 oraz tego autora: *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku SN z 14.04.2010 r.*, EPS 2011, nr 6, s. 43, A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013, s. 262. Ponadto w wyroku z 27 września 2011 r. w sprawie Menarini Diagnostics S.R.L. v. Włochy (sprawa 43509/08) ETPCz uznał, że sprawa sankcji nakładanych przez włoski urząd antymonopolowy ma charakter karny w rozumieniu EKPCz.

<sup>51</sup> M. Król-Bogomińska, *Sankcje administracyjnoprawne* (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, red. M. Kepiński, Warszawa 2014, s. 1286.

<sup>52</sup> A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of „Criminal Charge” in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, YARS 2012, nr 5 (6), s. 49.

<sup>53</sup> Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. *Sergey Zolotukhin v. Rosja*, 14939/03.

<sup>54</sup> Pkt 82 orzeczenia *Zolotukhin v. Rosja*.

drugiego, bowiem drugie postępowanie nie może być kontynuowane po prawomocnym zakończeniu pierwszego. Zasada ta dotyczy jednak sytuacji, gdy wobec jednej osoby toczy się dwa lub więcej niezależnych postępowań, w których orzekają różne organy niezależnie od siebie<sup>55</sup>.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK w zakresie nałożenia kary pieniężnej i postępowania karnego o czyn z art. 305 k.k. Są to postępowania niepowiązane ze sobą, w których niezależnie bada się czyn popełniony przez daną osobę. Przedmiotem obu tych postępowań będzie ten sam czyn osoby fizycznej polegający na wejściu w porozumienie z inną osobą. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku przedsiębiorcy będącego podmiotem zbiorowym, wobec którego będzie toczyło się postępowanie związane z odpowiedzialnością administracyjną na podstawie u.o.k.k. i postępowanie na podstawie u.o.p.z. W takim bowiem przypadku oba postępowania będą dotyczyły przypisania podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialności za ten sam czyn powiązanej z nim osoby fizycznej.

W prawie polskim znajdują się przepisy regulujące zbieg różnych podstaw odpowiedzialności za ten sam czyn. Sytuacji, gdy jeden czyn wypełnia znamiona dwóch przepisów statuujących przestępstwo dotyczy art. 11 k.k., a art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. stanowi, że postępowania karnego nie można wszczynać, a postępowanie już wszczęte należy umorzyć, jeżeli postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się. Ustawodawca uregulował także sytuację gdy czyn będący przestępstwem wyczerpuje zarazem znamiona wykroczenia (zob. art. 10 kodeksu wykroczeń) i zbieg przepisów zawartych w kodeksie karnym skarbowym oraz kodeksie karnym lub kodeksie wykroczeń (art. 8 k.k.s.). W polskim systemie prawa nie ma jednak przepisu, który wykluczałby doprowadzenie do wymierzenia i wykonania dwóch kar administracyjnych o charakterze karnym (represyjnym) za ten sam czyn<sup>56</sup> oraz nie ma przepisu, który w kompleksowy sposób regulowałby zbieg odpowiedzialności administracyjnej o charakterze represyjnym i odpowiedzialności karnej. Tylko w nielicznych aktach prawnych znajdziemy jednostkowe regulacje rozstrzygające zbieg dwóch odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej. Jako przykład tego typu przepisów można podać regulacje ustawy o transporcie drogowym<sup>57</sup>, którego art. 92a ust. 5 wskazuje, że jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, (który to przepis przewiduje nałożenie kary pieniężnej od 50 do 10.000 złotych za naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego), wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. W tym zatem przypadku ustawodawca dał pierwszeństwo normie administracyjnej, wyłączając możliwość zastosowania przepisu statuującego wykroczenie. Odmiennie uregulowany został natomiast zbieg odpowiedzialności karnej i przepisu administracyjnego dającego możliwość nałożenia kary pieniężnej w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie

<sup>55</sup> Por. wyrok z dnia 20 maja 2014, *Nykanen v. Finlandia*, 11828/11, pkt 49-50.

<sup>56</sup> Na problem ten zwraca uwagę M. Król-Bogomińska wskazując, że na gruncie u.o.k.k. możliwe jest podwójne ukaranie osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą karą pieniężną za ten sam czyn na podstawie art. 107 i 108 ust. 1 pkt 1, opowiadając się jednocześnie za tym, aby kara taka nigdy nie była zdublowana – M. Król-Bogomińska, *Zwalczanie karteli...*, s. 399-400.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013, poz. 1414, z późn. zm.)

ubezpieczeń społecznych<sup>58</sup>. Artykuł 24 ust. 1b ustawy wskazuje, że „w stosunku do płatnika składek będącego osobą fizyczną, skazanego prawomocnym wyrokiem za nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości, dodatkowej opłaty za ten sam czyn nie wymierza się”. W przypadku zaś wszczęcia postępowania karnego lub postępowania o wykroczenie w sprawie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, postępowania administracyjnego o wymierzenie dodatkowej opłaty płatnikowi nie wszczyna się, a wszczęte zawieszają się do dnia zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie (art. 24 ust. 1c). Ponadto przepis artykuł 24 ust. 1d stanowi, że jeśli postępowanie karne zakończy się prawomocnym wyrokiem skazującym, postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty za ten sam czyn umarza się, a decyzję o wymierzeniu dodatkowej opłaty za ten sam czyn uchyla się z urzędu, zwracając niezwłocznie pobraną opłatę wraz z odsetkami. W tym przypadku pierwszeństwo ustawodawca dał odpowiedzialności karnej, bowiem jej zastosowanie wyłącza możliwość nałożenia kary administracyjnej.

Analogicznych przepisów nie przewidziano jednak w zakresie odpowiedzialności za zмовę przetargową.

Zbieg odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności na podstawie u.o.p.z. został uregulowany w art. 6 tej ustawy, który wskazuje, że odpowiedzialność albo brak odpowiedzialności podmiotu zbiorowego na zasadach określonych w niniejszej ustawie nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego”. Przepis ten wyraźnie zatem dopuszcza możliwość ponoszenia przez podmiot zbiorowy podwójnej odpowiedzialności, co spotkało się z oceną tego przepisu jako niekonstytucyjnego<sup>59</sup>. Stanowisko to należy zaaprobować, gdyż odpowiedzialność podmiotów zbiorowych ma charakter represyjny<sup>60</sup>.

W przypadku zмów przetargowych wybór odpowiedniego rozwiązania problemu dublowania odpowiedzialności nie jest prosty. Z jednej strony powinniśmy kierować się zasadą subsydiarności prawa karnego, która stanowi, że ustawodawca powinien wprowadzić do porządku prawnego przepis karny tylko wtedy, gdy sankcje przewidziane w innych gałęziach prawa nie są wystarczające<sup>61</sup>. Z drugiej strony prawo karne dysponuje środkami, które obecnie nie są dostępne Prezesowi UOKiK, takimi jak: zakaz wykonywania określonego zawodu, zajmowania określonego stanowiska, czy wykonywania działalności gospodarczej. Skazanie za przestępstwo z art. 305 k.k. rodzi skutki na gruncie prawa handlowego i prawa zamówień publicznych, o których już pisano wyżej. Takiego rezultatu obecnie nie daje ukaranie karą pieniężną przez Prezesa UOKiK. Opisane wyżej skutki skazania mogą mieć istotne znaczenie prewencyjne.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 121).

<sup>59</sup> S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 242.

<sup>60</sup> Tak wyrok TK z 3 listopada 2004 roku, K 18/03.

<sup>61</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 29.

## Podsumowanie

Jak wskazano wyżej istnieje możliwość podwójnego ukarania zarówno osoby fizycznej, jak i podmiotu zbiorowego za udział w zмовie przetargowej i brak jest przepisu, który regulowałby w takiej sytuacji zbieg odpowiedzialności z u.o.k.k. (w szczególności w sytuacji nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK) i odpowiedzialności karnej lub z u.o.p.z. Godzi to w zasadę *ne bis in idem*, a zatem może zostać uznane za niezgodne z Konstytucją.

Ustawodawca wprowadzając do u.o.k.k. na mocy nowelizacji z 2014 roku odpowiedzialność osób zarządzających próbował nie doprowadzić do dublowania się odpowiedzialności tych osób z odpowiedzialnością karłą z art. 305 k.k., co z uwagi na możliwość kwalifikacji zмów przetargowych także z innych punktów wskazanych w art. 6 ust. 1 u.o.k.k. niż pkt 7, nie okazało się w pełni skuteczne.

Możliwość zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej w przypadku zмów przetargowych powoduje, że w odniesieniu do tego porozumienia nieskuteczny jest program *leniency*. Składając bowiem wniosek do Prezesa UOKiK przedsiębiorca-osoba fizyczna musiałby tym samym przyznać się do popełnienia przestępstwa, a złożenie wniosku leniency nie wyłącza odpowiedzialności karnej. W przypadku wniosku innego podmiotu, zawierałby on informacje o przestępstwie popełnionym przez jego pracowników lub inne osoby fizyczne z nim związane. Jednakże w razie wszczęcia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo z art. 305 k.k., późniejsze złożenie wniosku leniency mogłoby doprowadzić do uniknięcia lub zmniejszenia administracyjnej kary pieniężnej.



CZĘŚĆ II

**ADMINISTRACYJNE KARY  
PIENIĘŻNE W WYBRANYCH  
REGULACJACH PRAWA  
ADMINISTRACYJNEGO**





Małgorzata Król-Bogomiłska

## KARY PIENIĘŻNE W POLSKIM PRAWIE ANTYMONOPOLOWYM PO NOWELIZACJI Z 2014 R.

---

Uregulowania dotyczące kar pieniężnych stosowanych na podstawie polskiego prawa antymonopolowego przez polski organ antymonopolowy – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) uległy kolejnej zmianie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: ustawa o zmianie ustawy okik)<sup>1</sup>.

Wiele spośród zmian wprowadzonych w drodze tej ustawy jest kontynuacją kierunku rozwoju polskiego prawa antymonopolowego wiodącego w stronę **dalszej harmonizacji** tego prawa z prawem unijnym.

Przykładem nowych uregulowań podążających w tym kierunku jest na przykład wprowadzenie instytucji **dobrowolnego poddania się karze**. Rozwiązanie to jest swoistego rodzaju odpowiednikiem instytucji znanej w świecie pod nazwą **settlement**. Podkreśla się jej amerykański rodowód oraz przyjęcie w wielu państwach unijnych (np. w prawie brytyjskim, francuskim, niemieckim czy holenderskim) i pozaunijnych (np. w prawie Kanady, Izraela i Brazylii)<sup>2</sup>.

Inspiracją do wprowadzenia tej instytucji do polskiego prawa antymonopolowego było **prawo unijne**, w którym możliwość prowadzenia postępowań ugodowych przewidziana jest od 2008 roku. Postępowania takie są prowadzone na podstawie rozporządzenia Komisji z 30 czerwca 2008 r. nr 622/2008 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 773/2004 w odniesieniu do prowadzenia postępowań ugodowych w sprawach kartelowych<sup>3</sup>. Uregulowania na poziomie *soft law* umieszczono w Obwieszczeniu Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. 2014.945. Ustawa ta weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r.

<sup>2</sup> E. Krajewska, A. Piszcz, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2014 pod red. T. Skocznego, s. 1100.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE z 1 lipca 2008, nr L 171/3. Na mocy rozporządzenia Komisji nr 622/2008 zmieniono rozporządzenie Komisji z dnia 7 kwietnia 2004 r. nr 773/2004 odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE (Dz.U. L 123 z 27 kwietnia 2004 r., s. 18).

<sup>4</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych w związku z przyjęciem decyzji na mocy art. 7 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawach kartelowych Dz. Urz. UE z 2 lipca 2008 (2008/C 167/01, s. 1).

Celem postępowań ugodowych, zarówno w unijnym, jak i w polskim prawie antymonopolowym jest przyspieszenie i uproszczenie postępowań w sprawach o porozumienia ograniczające konkurencję, o których mowa w art. 6 ustawy oraz w art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>5</sup>.

Zastosowanie instytucji ugody na podstawie prawa unijnego albo dobrowolnego poddania się karze na podstawie ustawy okik łączy się z redukcją kary. W pkt 32 Obwieszczenia Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych wskazano, że jeżeli Komisja zdecyduje się na ustępstwa wobec strony w związku z ugodą, kwotę grzywny, którą Komisja zamierza nałożyć obniża się o 10%. Analogiczny procent redukcji kary pieniężnej przewidziano w ustawie okik (w art. 89a ust. 3)<sup>6</sup>.

Obok wielu podobieństw pomiędzy uregulowaniami w unijnym i polskim prawie antymonopolowym dotyczącym postępowań o tym charakterze polski ustawodawca zdecydował się także na dość istotne **różnice**.

Unijne postępowania ugodowe odnoszą się wyłącznie do spraw kartelowych, co wynika wprost już z samego z tytułu rozporządzenia nr 622/2008 oraz z określenia zakresu tych postępowań wskazanego w pkt 2 oraz 4 preambuły tego aktu i w art. 10a rozporządzenia nr 773/2004 w brzmieniu nadanym temu przepisowi rozporządzeniem nr 622/2008.

Natomiast w polskim prawie antymonopolowym, zakres postępowań, które mogą doprowadzić do dobrowolnego poddania się karze ujęto szerzej. W art. 89a ustawy, dotyczącym możliwości zastosowania tej instytucji mowa jest ogólnie o „postępowaniach antymonopolowych”. Na możliwość jej stosowania tylko do spraw o praktyki ograniczające konkurencję, wskazuje usytuowanie art. 89a w rozdziale 2 Działu VI ustawy noszącym tytuł: „Postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję”. Brak zawężenia zakresu zastosowania tej procedury do spraw tylko o niektóre rodzaje praktyk ograniczających konkurencję wskazuje na szerokie jej odniesienie, tj, zarówno do praktyk w postaci porozumień ograniczających konkurencję (horyzontalnych i wertykalnych), jak i do praktyk polegających na nadużyciu pozycji dominującej.

Podobnie jak w prawie unijnym, w ramach procedury dobrowolnego poddania się karze w polskim prawie antymonopolowym nie wymaga się od strony dostarczania dowodów. Strona nie jest pozbawiona prawa do odwołania. Prawo do odwołania zaliczane jest do podstawowych przysługujących jej praw. W art. 89a ust. 8 przewidziano jednak, że organ oczekując przedstawienia przez stronę ostatecznego jej stanowiska w sprawie dobrowolnego poddania się karze, oczekuje od niej jednocześnie potwierdzenia, że została ona pouczona o skutkach wniesienia odwołania. O skutkach tych mowa jest w art. 81 ust. 3a także dodanym w drodze ustawy o zmianie ustawy okik. Wniesienie odwołania może oznaczać utratę uzyska-

<sup>5</sup> O szybszym i bardziej skutecznym rozstrzyganiu spraw jako o celu regulacji unijnych mowa jest w pkt 4 preambuły do rozporządzenia Komisji nr 622/2008. W polskiej ustawie okik o celu regulacji w postaci przyspieszenia mowa jest wprost w art. 89a ust. 1.

<sup>6</sup> Zob. na ten temat: K. Kowalik-Bańczyk, *Reforms of Polish Antitrust Law: Closer to, or Farther From, the European Model?*, Journal of European Competition Law & Practice Advance Access published June 30, 2014, s. 3 i nast.

nej redukcji kary i nałożenie kary pieniężnej w wysokości, w jakiej została by ona nałożona, gdyby strona nie poddała się dobrowolnie karze pieniężnej.

Takie ukształtowanie zasad stosowania instytucji dobrowolnego poddania się karze wskazuje, że instytucji tej nie nadano charakteru środka alternatywnego w stosunku do nakazu zaniechania praktyki połączonego z nałożeniem kary pieniężnej, wzbogacającego instrumentarium prawnoantymonopolowe służące ochronie konkurencji. W istocie dziesięcioprocentowa redukcja kary pieniężnej ma być **ekwiwalentem** otrzymywanym przez stronę w zamian za „niekomplikowanie” postępowania poprzez korzystanie z przysługującego jej prawa do odwołania od decyzji organu.

Zmiana podążająca w stronę dalszej harmonizacji polskiego prawa antymonopolowego w zakresie uregulowań dotyczących kar pieniężnych polega także na zmianie w określeniu **podstawy obliczania wysokości kar pieniężnych** stosowanych na podstawie art. 106 przez zastąpienie w art. 106 pojęć „przychód” i „rok rozliczeniowy” – pojęciami „obrot” i „rok obrotowy”. Zasady obliczania obrotu umieszczono w art. 106 ust. 3.

Przy okazji nowelizacji ustawy dokonano aktualizacji numeracji przepisów traktatowych (zastąpiono art. 81 i art. 82 dawnego TWE art. 101 i art. 102 TFUE).

Kolejnym przykładem zmian wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy okik jest określenie w art. 111 tej ustawy **zasad wymiaru kar pieniężnych**.

Do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy okik zasady zamieszczone w ustawie okik ograniczały się w zasadzie jedynie do wskazania subiektywnych przesłanek nakładania kar: umyślności albo nieumyślności naruszenia (w art. 106 i w art. 108) oraz ogólnej zasady, w myśl której przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106 – 108, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111).

Wprowadzając w drodze ustawy o zmianie ustawy okik – poprzez art. 111 ustawowe określenie zasad wymiaru kar pieniężnych wskazano, że przy ustalaniu wysokości nakładanej kary pieniężnej, uwzględnia się w szczególności: w przypadku kary pieniężnej dla przedsiębiorców z tytułu naruszeń proceduralnych oraz kary dla różnych osób fizycznych za naruszenia określone w art. 108 ust. 2 i 3 – wpływ naruszenia na przebieg i termin zakończenia postępowania, natomiast w przypadku kar z art. 107 oraz art. 108 ust. 1 pkt 1 – skutki rynkowe niewykonania decyzji, postanowień lub wyroków, o których mowa w art. 107.

Istotną nowością jest także zamieszczenie w ustawie okik **katalogów okoliczności łagodzących** oraz **obciążających**.

Warto odnotować, że w przyjętej regulacji kolejny niestety raz powielono błąd tkwiący w określeniu okoliczności obciążającej, jaką stanowi recydywa. Np. w art. 111 ust. 4 pkt 1 lit. c wskazano, że jedną z takich okoliczności jest „dokonanie uprzednio podobnego naruszenia”. Ujęcie takie jest niestety stuprocentowo niejasne. W szczególności nie wiadomo jak należy interpretować pojęcie „podobieństwa” naruszenia<sup>7</sup>, nie wiadomo też jak interpretować pojęcie „uprzedniego” naruszenia (jaki okres czasu może być brany pod uwagę). Za wadę określenia pojęcia recydywy w art. 111 należy uznać brak wskazania, że aby naruszenie dokonane

<sup>7</sup> G. Materna, *Uprzednie naruszenie przepisów ustawy a wymiar kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, Nr 11/2011, s. 10.

uprzednio, stanowiło podstawę zaostrenia kary pieniężnej, winno być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem zapadłym przed dopuszczeniem się kolejnego naruszenia. W przepisie powinno być także znaleźć określenie czasu, w jakim miałyby nastąpić ponowne naruszenie w stosunku do czasu zapadnięcia orzeczenia wcześniejszego. Inspirację w zakresie uregulowania tej problematyki należałoby czerpać z prawa karnego<sup>8</sup>.

Zmiany wprowadzone w drodze ustawy o zmianie ustawy okik polegają również na modyfikacji **zasad łagodzenia kar (*leniency*)** wskazanych w art. 113a–113k.

Pośród nich warto wymienić obok zmiany niektórych przesłanek łagodzenia (np. wyraźnego włączenia warunku współpracy w zakres przesłanek redukcji kar) przyjęcie innego sposobu obliczania redukcji kar w ramach programu *leniency*. W miejsce istniejącej wcześniej ustawowo określonej zasady obliczania redukcji w formie procentu od wielkości przychodu, poprzez art. 113c ust. 2 wprowadzono zasadę obliczania redukcji w formie procentu od wysokości kary, którą otrzymałby przedsiębiorca, gdyby nie wystąpił z wnioskiem o *leniency*<sup>9</sup>.

Do kolejnych kroków zmierzających w stronę odwzorowania rozwiązań unijnych, a w tym przypadku wypracowanych przez przedstawicieli państw członkowskich we współpracy w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji należy zaliczyć wprowadzenie do ustawy okik uregulowania tzw. instytucji ***leniency plus*** (poprzez art. 113d). Wprowadzenie tej instytucji ma w założeniu sprzyjać zwiększeniu efektywności w zwalczaniu porozumień ograniczających konkurencję.

W w/w przepisie przewidziano mianowicie, że zasady łagodzenia kar mają zastosowanie w przypadku gdy przedsiębiorca, który złożył wniosek o *leniency* nie spełnił łącznie wszystkich warunków niezbędnych dla uzyskania odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, a który przed wydaniem decyzji w sprawie, w której złożył tamten wniosek, jako pierwszy z uczestników innego porozumienia, w sprawie którego nie zostało jeszcze wszczęte postępowanie antymonopolowe lub wyjaśniające, złożył również wniosek dotyczący tego innego porozumienia i przedstawił Prezesowi UOKiK odpowiedni dowód lub informacje.

Nowością oznaczającą podążanie w stronę standardów unijnych w uregulowaniach dotyczących *leniency* jest również stworzenie ustawowych podstaw dla instytucji tzw. **wniosku wstępnego i wniosku uproszczonego** usprawniających składanie wniosków *leniency* przez przedsiębiorców. Do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy okik przepisy określające możliwość składania tego rodzaju wniosków zamieszczone były w jedynie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie<sup>10</sup>. Uregulowanie zasad stosowania

<sup>8</sup> Zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001, s. 101–102. Na ten temat zob. także G. Materna, *Uprzednie naruszenie ...*, s. 7 i nast.

<sup>9</sup> Do czasu wprowadzenia w życie ustawy o zmianie ustawy okik, ten sposób obliczania redukcji, który przyjęto w noweli, już wcześniej umieszczony był w pkt 31 „Wytycznych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar (*leniency*)”.

<sup>10</sup> Zob. § 5 oraz § 11 tego rozporządzenia (Dz. U. z 2009 r., nr 20, poz. 109). W obecnym stanie prawnym rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie (Dz. U. z 2015, poz. 81).

tego rodzaju wniosków w połączeniu z możliwością określenia na podstawie takich wniosków kolejności zgłoszeń bez spełnienia wszystkich ustawowo określonych przesłanek stanowiło wyjście poza ówczesne ustawowe ramy uregulowań w tym zakresie<sup>11</sup>.

Za zdecydowanie kontrowersyjną zmianę wprowadzoną w drodze ustawy o zmianie ustawy okik należy zaliczyć przewidzenie nowej dodatkowej podstawy odpowiedzialności osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami. Nowością jest mianowicie wprowadzenie możliwości nakładania kar pieniężnych na „**osoby zarządzające przedsiębiorcą**”, które w ustawie zdefiniowano jako: „osoby kierujące przedsiębiorstwem, w szczególności osoby pełniące funkcję kierowniczą lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy”) z tytułu umyślnego dopuszczenia do naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Kary te mogą być nakładane w wysokości do 2 mln zł.

Treść uregulowań będących podstawą stosowania kar pieniężnych wobec takich osób budzi wiele wątpliwości. Źródłem tych wątpliwości jest brak jasnego określenia pojęcia „osoba zarządzająca”, niejasność określenia strony przedmiotowej naruszenia ujętej przez ustawodawcę jako „dopuszczenie” do naruszenia oraz niejasność określenia strony podmiotowej naruszenia, co może oznaczać problemy związane z koniecznością interpretacji pojęcia „umyślności”<sup>12</sup>.

Tytułem przykładu można wskazać wątpliwości związane z określeniem kręgu podmiotów, na które mogą być nakładane kary pieniężne adresowane do „osób zarządzających przedsiębiorcą”.

W piśmiennictwie dotyczącym odpowiedzialności korporacyjnej do grupy takich osób, którym – jako osobom kierującym przypisywana jest odpowiedzialność bywają zaliczane nie tylko osoby posiadające określony tytuł zawodowy („dyrektor”), z którym łączone jest kierowanie jednostką. Pośród osób, do których ma zastosowanie określenie „dyrektor”, wyodrębnia się osoby takie jak: „*executive directors, non-executive directors, nominee directors, alternate directors, managing directors, shadow directors i de facto directors*”<sup>13</sup>. Nie ma pełnej zgody czy każda z tych osób, a w szczególności np. osoba określana mianem „*shadow director*” jest osobą, która może być obciążona odpowiedzialnością.

Wprowadzenie możliwości **nakładania kar pieniężnych na osoby zarządzające** za umyślne dopuszczenie przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a-e TFUE. Wprowadzenie tej nowej podstawy nakładania kar w trybie administracyjnym połączono ze stworzeniem również dla tego rodzaju osób możliwości dobrowolnego podania się karze.

Inspiracją dla wprowadzenia tego rodzaju odpowiedzialności osób zarządzających było oczekiwanie, że te nowe uregulowania zwiększą efektywność zwalczania porozumień ograniczających konkurencję przez to, że zdynamizują one strumień informacji płynących do Prezesa UOKiK w ramach programu *leniency* mającego zastosowanie także do tych osób.

<sup>11</sup> Na ten temat zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne – główne kierunki ...*, s. 12–13.

<sup>12</sup> Szerzej zob. M. Król-Bogomilska, *Najnowsze zmiany w zakresie sankcji penalnych w polskim prawie antymonopolowym a prawo unijne – kolejne podobieństwa i różnice*, Europejski Przegląd Sądowy nr 7/2015.

<sup>13</sup> Zob. S. Horan, S. Murphy, *Corporate Crime*, Dublin 2011, s. 100.

Zresztą już w „Projekcie założeń”, opisując powody wprowadzenia nowych rozwiązań, obok dążenia do ograniczenia naruszeń ustawy, podkreślono również potrzebę zwiększenia skuteczności w pozyskiwaniu informacji dotyczących zakazów tych porozumień. Wskazano, że połączenie możliwości nakładania kar na osoby fizyczne z możliwością skorzystania przez nie z programu leniency, w którym to w zamian za informację o istnieniu niedozwolonego porozumienia można uzyskać odstąpienie lub obniżenie kary, „sprawi, że Prezes UOKiK dostanie dostęp do nowego źródła informacji na temat nieprawidłowości na rynku”.

Przyjęte uregulowania wskazują na dwutorowość możliwego włączenia osób zarządzających w zakres zastosowania zasad łagodzenia kar. Może do tego dojść poprzez:

- a) wniosek samej osoby zarządzającej – osoba ta przedstawia we wniosku wymagane informacje w zakresie, w jakim dysponuje nimi ze względu na pełnioną u przedsiębiorcy funkcję i swoją rolę w porozumieniu (art. 113i),
- b) wniosek przedsiębiorcy zgodny z ustawowymi wymogami wraz z którym przedstawiono dowody lub informacje (w zakresie określonym w ustawie); wniosek taki obejmuje również osoby zarządzające tego przedsiębiorcy, o których mowa w art. 6a (zob. art. 113j ust. 1).

Przyjęcie zasady, w myśl której przepisy ustawy okik dotyczące zasad łagodzenia kar stosuje się odpowiednio do osób zarządzających, oznacza, że w odniesieniu do tych osób zastosowanie znajdują następujące zasady łagodzenia kar odnoszące się do przedsiębiorców:

- a) odstąpienie od kary (zob. art. 113b),
- b) obniżenie kary (zob. art. 113c),
- c) *leniency plus* (zob. art. 113d).

W odniesieniu do tych przypadków, w których do objęcia programem łagodzenia kar osoby zarządzającej dochodzi na drodze złożenia wniosku przez przedsiębiorcę, w art. 113j ust. 2, przyjęto, że jeżeli osoba zarządzająca w pełnym zakresie współpracuje z Prezesem UOKiK od powzięcia wiadomości o złożeniu wniosku – Prezes UOKiK obniża karę pieniężną nakładaną na tę osobę na tych samych zasadach, na jakich kara zostaje obniżona w stosunku do przedsiębiorcy.

W uregulowaniach dotyczących zasad łagodzenia kar wobec osób zarządzających mających zastosowanie w wyniku wniosku przedsiębiorcy – zaznacza się pierwiastek **niezależności** odpowiedzialności tych osób od rozstrzygnięcia zastosowanego przez Prezesa UOKiK wobec przedsiębiorcy. W art. 113j ust. 3 ustawy wskazuje się mianowicie, że Prezes UOKiK odstępuje od nałożenia kary pieniężnej albo obniża karę pieniężną nakładaną na osobę zarządzającą spełniającą ustawowe warunki, pomimo niezastosowania programu łagodzenia kar wobec przedsiębiorcy.

Warto mieć świadomość, że pod postacią tego rozwiązania opatrzonego szyldem administracyjnym – można dopatrzeć się zakamuflowanej odpowiedzialności karnej. Tym większe znaczenie należy w przyszłej praktyce przywiązywać do możliwie jak najszerszego zastosowania wszystkich możliwych **standardów praw**, jakie w coraz szerszym zakresie są wiązane także z odpowiedzialnością opartą na prawie antymonopolowym (w szczególności np. prawa do obrony, prawa do niebycia zmuszonym do dostarczania dowodów przeciwko samemu sobie czy prawa do prywatności).



Mimo wielu cennych zmian wprowadzonych w drodze ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r., utrzymywanie odpowiedzialności osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami, a nawet poszerzanie zakresu możliwego stosowania sankcji penalnych w trybie administracyjnym o „osoby zarządzające przedsiębiorcą” trudno uznać za najlepszy wariant. W prawie administracyjnym, do którego zaliczane jest prawo antymonopolowe brak jest dostatecznie wykształconego katalogu zasad odpowiedzialności, który jest charakterystyczny dla prawa *stricte* karnego operującego odpowiedzialnością karną za przestępstwa.

Problematyka sankcji penalnych stosowanych w trybie administracyjnym na podstawie coraz szerszej grupy ustaw, co kolejny raz potwierdziły wypowiedzi innych uczestników konferencji, obfituje w wiele wątpliwości. Jedną z nich, dyskutowanych podczas konferencji jest pytanie o zasadność stworzenia uniwersalnego katalogu zasad stosowania kar pieniężnych w trybie administracyjnym, który miałby charakter nadrzędny i byłby stosowany do wielu ustaw przewidujących podstawy dla tego rodzaju kar.

Trudno – w istniejącym *status quo* – negować niektóre dobre strony tego rodzaju pomysłu. Poparcie tej idei możliwe byłoby jednak wyłącznie w przypadku przekonania, że obserwowany od wielu już lat dynamiczny rozwój tego tzw. prawa administracyjno-karnego jest wynikiem dobrze obranego kierunku. Niestety trudno oprzeć się przekonaniu, że wiele, może nawet więcej zalet można dostrzec w prawie opartym na kryminalizacji najcięższych naruszeń prawa konkurencji. Z kryminalizacją takich naruszeń mamy do czynienia w niektórych państwach nawet w odniesieniu do podmiotów zbiorowych<sup>14</sup>, w niektórych zaś przynajmniej w odniesieniu osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami<sup>15</sup>. Tego rodzaju warianty warto byłoby pewnością rozważyć również na tle polskiego systemu prawa w odniesieniu do najcięższych naruszeń prawa antymonopolowego<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Np. w Estonii.

<sup>15</sup> Np. w Wielkiej Brytanii.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 2426, 342–354 raz str. 464 i nast.

Anna Piszcz

# DOBROWOLNE PODDANIE SIĘ ANTYMONOPOŁOWEJ KARZE PIENIĘŻNEJ

---

## 1. Pochodzenie instytucji

Dobrowolne poddanie się karze bądź odpowiedzialności posiada bogatą tradycję w polskim prawie karnym, w tym w prawie karnym skarbowym (było znane już w okresie międzywojennym<sup>1</sup>), ale nie w prawie administracyjnym. Skąd zatem dobrowolne poddanie się karze pieniężnej w polskim prawie administracyjnym, a ściślej w prawie antymonopolowym? Czy można powiedzieć, że inspiracja pochodzi z prawa karnego? Warto zacytować tu projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów datowany na 19 października 2012 r.<sup>2</sup> Wskazano w nim, że:

„Dobrowolne poddanie się karze [...] w swoim założeniu ma częściowo wzorować się na uregulowaniach obecnie funkcjonujących w polskich przepisach, takich jak poddanie się karze w postępowaniu karnym (art. 387 Kodeksu postępowania karnego), bądź dobrowolne poddanie się odpowiedzialności w postępowaniu karno-skarbowym (art. 17-18 oraz przepisy rozdz. 16 Kodeksu karnego skarbowego). Przede wszystkim jednak polskie przepisy w zakresie ww. instytucji będą czerpać z analogicznych regulacji istniejących w systemach prawa antymonopolowego poszczególnych państw członkowskich UE oraz Komisji Europejskiej. Należy bowiem zauważyć, że procedura *settlements* funkcjonuje z powodzeniem w kilkunastu państwach członkowskich UE [...], stosowana jest również przez Komisję Europejską [...]”.

Powyższa wypowiedź dotyczy pochodzenia nowej instytucji prawa, o której mowa. Wskazuje na różnorodność źródeł, do których sięgnięto. Nie można więc powiedzieć, że polski ustawodawca skorzystał po prostu z karnistycznych inspiracji. Proces ten był nieco bardziej skomplikowany. Polskie prawo antymonopolowe podlega silnemu wpływowi unijnego prawa ochrony konkurencji. Wpływ ten w ostatnich latach uwidacznia się m.in. w dobrowolnej harmonizacji polskiego prawa antymonopolowego, pozainstytucjonalnej, dokonywanej bez inicjatywy ze strony Unii Europejskiej. Z dniem 18 stycznia 2015 r. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako u.o.k.k.)<sup>3</sup>, po ponad siedmiu latach jej obowiązywania, została istotnie znowelizowana, ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako

---

<sup>1</sup> Zob. I. Zgoliński, *Dobrowolne poddanie się odpowiedzialności w prawie karnym skarbowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17 i n.

<sup>2</sup> <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=12486>, s. 13 (dostęp 04.08.2015 r.).

<sup>3</sup> Ustawa z 16.02.2007 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184).

ustawa nowelizująca)<sup>4</sup>. Do u.o.k.k. wprowadzono pewne rozwiązania wzorowane na unijnym prawie ochrony konkurencji<sup>5</sup>. Jednym z takich rozwiązań wzorowanych na prawie unijnym jest – w ocenie projektodawcy – dobrowolne poddanie się karze pieniężnej (art. 89a u.o.k.k.).

Angielski wyraz *settlement* oznacza ugodę. W polskich wersjach unijnych dokumentów określenie *settlement procedures* tłumaczone jest jako „postępowania ugodowe”. Rządowy projektodawca w osobie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako Prezes UOKiK) chciał mieć możliwość korzystania w postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję z *settlements* podobnych do wprowadzonych w prawie unijnym w roku 2008. Nie mógł jednak bez zbytnej zmiany znaczenia nazwy wprowadzanej instytucji nazwać jej ugodą.

Polskie prawo antymonopolowe nie zna *sensu stricto* ugody pomiędzy stroną a Prezesem UOKiK jako organem ochrony konkurencji. Ugoda administracyjna została uregulowana w art. 13 oraz 114-122 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> (dalej jako k.p.a.). Poprzez odesłanie z art. 83 u.o.k.k. w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.o.k.k. do postępowania przed Prezesem UOKiK stosuje się przepisy k.p.a. Przepisy o ugodzie administracyjnej nie nadają się jednak do zastosowania w postępowaniu antymonopolowym przed Prezesem UOKiK. W drodze ugody administracyjnej, czyli ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, mogą być załatwiane sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach. W postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, pod rządami u.o.k.k. wszczynanym wyłączenie z urzędu, nie ma stron o spornych interesach.

Naukowa refleksja nad dobrowolnym poddaniem się antymonopolowej karze pieniężnej ma dość skromną, kilkuletnią historię. Jakkolwiek instytucja ta została wprowadzona do prawa polskiego w 2015 r., jej pierwsze analizy znajdujemy w publikacjach wydanych w fazie prac nad projektem ustawy nowelizującej. W latach 2012-2013 jako pierwsze zostały opublikowane artykuły o dobrowolnym poddaniu się antymonopolowej karze pieniężnej autorstwa E. Krajewskiej<sup>7</sup>, skłonnej wskazywać, że projektowanej instytucji polskiego prawa antymonopolowego nic nie łączy z instytucją prawa karnego o podobnej nazwie, lecz że wyraźnie nawiązuje ona do regulacji unijnej. Z kolei publikacje mojego autorstwa z lat 2012-2013 odwołują się w szczególności do kwestii potencjalnej skuteczności regulacji prawnej dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej w powiązaniu z jej elastycznością (czy też

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 945.

<sup>5</sup> Nie we wszystkich przypadkach mamy jednak do czynienia ze zbliżeniem prawa polskiego do prawa unijnego, gdyż niekiedy ustawodawca odchodzi od dotychczasowych rozwiązań spójnych z prawem unijnym; zob. art. 106 ust. 5 i 6 u.o.k.k.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.

<sup>7</sup> E. Krajewska, *Settlement w świetle doświadczeń europejskich – w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 4(1), s. 57-76; E. Krajewska, *Settlement w postępowaniu antymonopolowym – ekonomiczna analiza kosztów i korzyści z punktu widzenia przedsiębiorcy*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 1(2), s. 68-78. Nieco później zob. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, *Settlement w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – instytucja skutecznej ochrony konkurencji czy narzędzie ułatwiające działalność organu antymonopolowego?*, (w:) J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013, s. 114-126.

brakiem tej elastyczności)<sup>8</sup>. Zainteresowanie tą instytucją prawa w piśmiennictwie wzrosło wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej, pracami nad komentarzami do znowelizowanej u.o.k.k. oraz pierwszymi konferencjami naukowymi dotyczącymi znowelizowanej u.o.k.k.<sup>9</sup> Sceptyczne raczej niż aprobujące stanowisko wobec niektórych z dodanych przepisów jest dość powszechne, nie znam jednak wypowiedzi, w których generalnie zakwestionowano by samą ideę wprowadzenia dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej do prawa polskiego.

Objaśniwszy w ten sposób pochodzenie dobrowolnego poddania się karze pieniężnej w prawie polskim, należy wyjaśnić, że kolejny cel niniejszego opracowania polega na ukazaniu deklarowanego przez rządowego projektodawcę „pokrewieństwa” tej instytucji względem instytucji polskiego prawa karnego oraz instytucji prawa unijnego.

## 2. „Pokrewieństwo” względem instytucji polskiego prawa karnego

Twórcy regulacji prawnej dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej zaczerpnęli z polskiego prawa karnego nazwę instytucji. Należy jednak zauważyć, że w języku art. 387 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>10</sup> (dalej jako kpk), czyli w języku prawnym, funkcjonuje określenie „wniosek [oskarżonego] o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego, bez przeprowadzenia postępowania dowodowego”<sup>11</sup>. Nazwa „dobrowolne poddanie się karze” jest wytworem języka prawniczego. Z kolei nazwa „dobrowolne poddanie się odpowiedzialności” funkcjonuje w przepisach prawa karnego skarbowego, tj. art. 17, 18, 22, 47, 117, 134, 142-149 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy<sup>12</sup> (dalej jako kks). Instytucja z art. 89a u.o.k.k. jest jednak daleka od wskazanych wyżej instytucji prawa karnego, trudno wręcz porównywać je ze sobą. Choć nie będę szerzej omawiała problematyki karnoprawnej, poniżej nakreślę pewne ogólne różnice pomiędzy wskazanymi instytucjami prawa.

<sup>8</sup> A. Piszcz, *Kilka uwag do projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 2(1), s. 12-14; A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 319-322.

<sup>9</sup> M. Bernatt, B. Turno, *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych w znowelizowanej z dniem 18 stycznia 2015 r. ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 2(4), s. 82-88; A. Jurkowska-Gomułka, *Dobrowolne poddanie się karze*, referat wygłoszony na Konferencji Naukowej „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – szanse i zagrożenia”, Uczelnia Łazarskiego 2014; K. Kohutek, *Komentarz do art. 89(a) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, LEX 2014; E. Krajewska, A. Piszcz, (w:) T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 1098-1113; A. Piszcz, *Nowe elementy regulacji prawnej kar pieniężnych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2015, nr 2(4), s. 47-49; A. Piszcz, *Zmiany w przepisach regulujących kary pieniężne za naruszenie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2015, nr 3, s. XII-XIII; M. Sieradzka, M. Zdyb, *Procedura settlement – ugoda w prawie antymonopolowym?*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2015, nr 2, s. VI-VIII.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>11</sup> Wniosek może również dotyczyć wydania określonego rozstrzygnięcia w przedmiocie poniesienia kosztów procesu.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.

Po pierwsze, z propozycją przystąpienia do procedury dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej może – do wszystkich stron – wystąpić, z urzędu lub na wniosek strony, organ prowadzący postępowanie antymonopolowe – Prezes UOKiK. Inaczej niż w postępowaniu karnym czy postępowaniu prowadzonym przez finansowy organ postępowania przygotowawczego, strony nie poucza się o możliwości złożenia wniosku.

Po drugie, możliwość wystąpienia przez Prezesa UOKiK z propozycją, o której mowa, nie jest w zasadzie ograniczona w czasie, gdyż może on tego dokonać „przed zakończeniem postępowania antymonopolowego”. Przepisy kpk i kks (z grubsza rzecz biorąc) ograniczają w czasie możliwość złożenia stosownego wniosku.

Po trzecie, możliwość wystąpienia przez Prezesa UOKiK z propozycją, o której mowa, jest uzależniona od uznania przez niego, że zastosowanie procedury przyczyni się do przyspieszenia postępowania. Przepisy kpk i kks nie zawierają tego rodzaju przesłanki zastosowania uregulowanych tam instytucji, choć można zakładać, że u ich podstaw leży idea przyspieszenia postępowań. Dodać należy, że art. 387 § 2 kpk uzależnia uwzględnienie stosownego wniosku oskarżonego m.in. od tego, by cele postępowania zostały osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości. Zarówno kpk, jak i kks, wymagają, by okoliczności popełnienia czynu i wina nie budziły wątpliwości.

Po czwarte, o ile przepisy kpk i kks zakładają ograniczenie postępowania dowodowego, o tyle w przypadku zastosowania procedury dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej postępowanie dowodowe nie będzie ulegało skróceniu, zwłaszcza że Prezes UOKiK w chwili rozpoczęcia procedury powinien już znać „przewidywaną treść decyzji” (art. 89a ust. 5 u.o.k.k.).

Po piąte, gdy strona postępowania antymonopolowego dobrowolnie podda się karze pieniężnej, wysokość kary zostaje obniżona o 10% w stosunku do kary pieniężnej, jaka zostałaby nałożona na stronę, gdyby nie poddała się ona dobrowolnie karze (art. 89a ust. 3 u.o.k.k.). Przepisy kpk i kks nie stawiają tak wyraźnie określonych granic złagodzenia kary, której strona dobrowolnie się poddaje.

Podobieństwo instytucji, o których mowa, jest natomiast widoczne w tym, że w żadnym z trzech wymienionych aktów prawnych nie zostało *explicite* powiedziane, że w celu dobrowolnego poddania się karze czy odpowiedzialności konieczne jest przyznanie się do czynu. Jako praktyczny model stosowania przepisów kpk i kks przyjął się jednak model zakładający takie przyznanie się (gdyż okoliczności popełnienia czynu i wina nie mogą budzić wątpliwości). Ponieważ art. 89a u.o.k.k. nie był dotychczas w praktyce stosowany, ani tym bardziej jego wykładnia przez Prezesa UOKiK nie była weryfikowana przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (który jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa UOKiK), pozostaje oczekiwać na wypracowanie praktycznego modelu procedury dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej.

Scharakteryzowane tu pokrótce instytucje prawa karnego i prawa administracyjnego różnią się od siebie na tyle, że trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla wprowadzenia nazwy „dobrowolne poddanie się karze” do języka prawa ochrony konkurencji w art. 89a u.o.k.k.

### 3. „Pokrewieństwo” względem instytucji prawa unijnego

Unijna instytucja *settlement* bywa przedstawiana jako bardzo skuteczna. W latach 2010-2015 ok. 60% decyzji Komisji Europejskiej w sprawach karteli wydano z zastosowaniem *settlement procedures*, a w samym roku 2014 było aż 80% takich decyzji<sup>13</sup>.

Jak już wskazałam wyżej, Prezes UOKiK jako rządowy projektodawca zadeklarował, że polskie przepisy o dobrowolnym poddaniu się antymonopolowej karze pieniężnej czerpią przede wszystkim z regulacji Komisji Europejskiej dotyczących *settlement*. W istocie mamy jednak do czynienia z pewnym zawężeniem polskiej konstrukcji dobrowolnego poddania się antymonopolowej karze pieniężnej w porównaniu z regulacją unijną (nie mam tu na myśli zakresu przedmiotowego, gdyż *settlement* dotyczy wyłącznie karteli, podczas gdy polska regulacja dotyczy wszelkich praktyk ograniczających konkurencję). Regulacja zawarta w u.o.k.k. zdaje się być próbą „przełożenia” unijnego pierwowzoru na warunki polskie, jego specyficznego przeformułowania (*de facto* zdeformowania?). Wydaje się, że jeśli unijne zasady są traktowane jako zbiór, który można zdekomponować i z którego – jako pewnego systemu – można wybrać (*cherry-pick*) niektóre składniki tej szerszej całości, uzyskany rezultat może być daleki od spójnego i zadowalającego. Dobrowolne poddanie się antymonopolowej karze pieniężnej jest jedynie powierzchownie podobne do *settlement*. W celu stosownego wyjaśnienia należy sięgnąć do przepisów u.o.k.k. oraz obwieszczenia Komisji z 2008 r.<sup>14</sup> i dokonać ich porównania.

W wyniku procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej wysokość kary nałożonej w decyzji kończącej postępowanie zostaje obniżona o 10% w stosunku do kary pieniężnej, jaka zostałaby nałożona na stronę, gdyby nie poddała się ona dobrowolnie karze; w toku procedury strona akceptuje wysokość kary pieniężnej (art. 89a ust. 8 u.o.k.k.). Podobnie w postępowaniu ugodowym przed Komisją Europejską. To są rozwiązania powielone z unijnego pierwowzoru, z których adaptacją do polskich warunków nie było większego problemu.

Głównym problemem – z punktu widzenia skuteczności porównywanych rozwiązań – zdaje się natomiast być kwestia przyspieszenia postępowania przed organem ochrony konkurencji. Obwieszczenie otwierają dwa punkty, w których wskazano, że „[p]ostępowanie ugodowe może umożliwić Komisji rozpatrzenie większej liczby spraw przy wykorzystaniu tych samych zasobów, zwiększając tym samym publiczne zainteresowanie kwestią skutecznymi i szybkimi kar stosowanymi przez Komisję, przy równoczesnym zwiększeniu ogólnego efektu prewencyjnego” (pkt 1) oraz że „[j]eżeli strony postępowania gotowe są przyznać się do udziału w kartelu [...] oraz do odpowiedzialności za jego funkcjonowanie, mogą się także przyczynić do przyspieszenia postępowania” (pkt 2). Przyspieszenie postępowania zdaje się być nierozzerwalnie związane z uproszczeniem pewnych czynności Komisji i ograniczeniem praw procesowych stron. Zawarty w obwieszczeniu Komisji przegląd procedury prowadzącej do przyjęcia decyzji ugodowej (*settlement decision*) wskazuje, że w takich sprawach Komisja

<sup>13</sup> V. Butorac Malnar, *EU Directive on antitrust damages – access to documents*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies 2015, nr 8(12), w druku.

<sup>14</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych w związku z przyjęciem decyzji na mocy art. 7 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawach kartelowych (Dz. Urz. UE C 167 z 02.07.2008 r., s. 1), dalej jako obwieszczenie Komisji.

sporządza uproszczone przedstawienie zarzutów (*statement of objections*), a także wydaje i konsultuje z Komitetem Doradczym uproszczoną decyzję. Owo uproszczenie wiąże się m.in. z faktem, że strony w tzw. propozycjach ugodowych (*settlement submissions*) muszą zawrzeć „jednoznaczne i jasne przyznanie się stron do odpowiedzialności za naruszenie ze zwięzłym opisem jego przedmiotu, ewentualnej realizacji, głównych okoliczności faktycznych naruszenia, ich kwalifikacji prawnej, w tym roli, jaką odegrały dane strony oraz długości ich udziału w naruszeniu, zgodnie z wynikami rozmów ugodowych” (pkt 20 lit. a obwieszczenia Komisji).

W postępowaniu przed Prezesem UOKiK nie będzie analogicznych współzależności i uproszczeń. Art. 89a u.o.k.k. nie wymaga od strony porównywalnego przyznania się (ust. 8). Przepisy u.o.k.k. nie przewidują, by w „zwykłym” postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonym przez Prezesa UOKiK istniał odpowiednik przedstawienia zarzutów, jakiego dokonuje Komisja. Jego odpowiednik pojawia się jedynie w procedurze dobrowolnego poddania się karze pieniężnej (ust. 5 zd. 1). W przypadku zgody na przystąpienie do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej Prezes UOKiK informuje stronę, która tę zgodę wyraziła, o wstępnych ustaleniach postępowania antymonopolowego jej dotyczących oraz o przewidywanej treści decyzji, w tym o wysokości kary pieniężnej (po obniżeniu o 10%), a także o skutkach wniesienia odwołania. Strona ma prawo przedstawić swoje stanowisko do tej informacji (ust. 4 w zw. z ust. 5 zd. 2). Dla niektórych przedstawicieli doktryny stanowi to dowód, że w procedurze dobrowolnego poddania się karze pieniężnej strona ma więcej praw procesowych niż poza tą procedurą<sup>15</sup>. Pogląd ten uważam za trafny.

Zastosowanie procedury nie będzie w stanie przyczyniać się do przyspieszenia postępowania przed Prezesem UOKiK. Czy wynika to z wprowadzenia dodatkowej czynności informacyjnej Prezesa UOKiK wskazanej w ust. 5? Odpowiedź na to pytanie brzmi: nie tylko. W trakcie procedury Prezes UOKiK aż czterokrotnie oczekuje na pisemne stanowisko strony<sup>16</sup>, na którego przedstawienie strona ma 14 dni (a w przypadku ostatecznego stanowiska z ust. 7 – termin wyznaczony przez Prezesa UOKiK, co najmniej 14-dniowy). Postępowanie prowadzone przez Prezesa UOKiK, jeśli będzie obejmować procedurę z art. 89a, wydłuży się o kilka miesięcy (wystarczy zaś wspomnieć, że w świetle art. 92 cały czas trwania postępowania powinien wynosić do pięciu miesięcy od dnia jego wszczęcia). Należy położyć mocny nacisk na fakt, że kluczowe znaczenie będzie miał sposób interpretacji art. 89a przez Prezesa UOKiK (w razie zaskarżenia jego decyzji – zweryfikowany przez sądy). Może on wystąpić do wszystkich stron z propozycją przystąpienia do procedury, jeżeli uzna, że jej zastosowanie przyczyni się do przyspieszenia postępowania (ust. 1), a także może odstąpić od jej stosowania, jeżeli uzna, że jej stosowanie nie przyczynia się do przyspieszenia postępowania (ust. 10).

Niemale znaczenie dla rozwoju instytucji, ale też i dla wszystkich postępowań, miałyby wprowadzenie odpowiednika przedstawienia zarzutów do przepisów u.o.k.k. o postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Jednakże postulat ten okazuje się z jakichś powodów trudny w realizacji dla polskiego ustawodawcy, o czym może świadczyć fakt, że w dotychczasowych pracach legislacyjnych nad polskim prawem antymonopolo-

<sup>15</sup> M. Bernatt, B. Turno, *op. cit.*, s. 83, 87.

<sup>16</sup> Art. 89a ust. 4, ust. 5 zd. 2, ust. 6 zd. 2, ust. 7. Z kolei procedura ugodowa przed Komisją Europejską jest głównie ustna – podczas niej odbywają się trzy spotkania ze stronami (*settlement meetings*).



wym został pominięty. Dodać należy, że 3 sierpnia 2015 r. Prezes UOKiK podał do publicznej wiadomości, że „[o]d 1 września UOKiK będzie przedstawiał przedsiębiorcom uzasadnienie zarzutów”<sup>17</sup>. Wydaje się, że „szczegółowe uzasadnienie zarzutów” zostanie zaprezentowane w wyjaśnieniach Prezesa UOKiK wydanych na podstawie art. 31a u.o.k.k.

Korzyścią Prezesa UOKiK z zastosowania procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej nie będzie przyspieszenie prowadzonego przez niego postępowania, ale będzie nią spodziewany brak odwołania strony od decyzji Prezesa UOKiK. Korzyść ta nabiera szczególnego znaczenia, gdy uświadomimy sobie, że będzie to jedyna jego korzyść z procedury.

#### 4. Szanse na rozwój instytucji?

Niniejsze opracowanie ma charakter raczej szkicowy i nie ma na celu szczegółowej analizy poszczególnych przepisów u.o.k.k. dotyczących dobrowolnego poddania się karze pieniężnej. Starałam się wybrać i przedstawić w nim ważniejsze cechy regulacji prawnej tej instytucji. Należy jednak podkreślić, że całokształt tej regulacji pozwala przypuszczać, że w obecnym jej stanie nie odegra ona w praktyce roli, jaka zdaje się wynikać z art. 89a u.o.k.k. Wadliwa regulacja nie będzie lepsza od braku regulacji. W ciągu pierwszego półrocza obowiązywania nowych przepisów, do wiadomości publicznej nie podano informacji o choćby pojedynczym przypadku wystąpienia przez Prezesa UOKiK do stron z propozycją przystąpienia do procedury. Nie wydaje się też, by strony zbyt ochoczo występowały do Prezesa UOKiK z wnioskiem o rozpoczęcie procedury (art. 89a ust. 2 u.o.k.k.), jeśli wziąć pod uwagę poziom obniżenia wysokości kary pieniężnej, wciąż „ułomną” stabilność decyzji Prezesa UOKiK, niewielkie koszty procesowe podlegające zwrotowi na rzecz Prezesa UOKiK w razie oddalenia odwołania od decyzji, długotrwałość postępowania sądowego (która powoduje, że do uprawomocnienia decyzji dochodzi po latach od jej wydania) i fakt, że w razie oddalenia odwołania nie można podwyższyć wysokości kary pieniężnej ustalonej przez Prezesa UOKiK (inaczej niż w przypadku zaskarżenia decyzji Komisji Europejskiej)<sup>18</sup>.

Pojawienie się w prawie antymonopolowym regulacji dobrowolnego poddania się karze pieniężnej nie likwiduje problemu braku „ugody” pomiędzy stroną a Prezesem UOKiK. Łątwo zauważyć, że na wzór prawa unijnego polskie prawo antymonopolowe zawiera regulację tzw. decyzji zobowiązującej zaliczanej w literaturze do *quasi*-konsensualnych, negocjacyjnych form prawnych działania organu antymonopolowego<sup>19</sup>. W decyzji zobowiązującej Prezes UOKiK zobowiązuje przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań i nie nakłada na przedsiębiorcę kary pieniężnej (art. 12 u.o.k.k.). W mojej ocenie brakuje rozwiązania, które pozwalałoby uzyskać obniżenie kary pieniężnej w zamian za pewne zobowiązania<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11816](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11816) (dostęp 04.08.2015 r.).

<sup>18</sup> A. Piszcz, *Sankcje...*, op. cit., s. 327.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 195; C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 310; A. Stawicki, (w:) A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 397. Zob. też T. Skoczny, *Negocjacyjne stosowanie prawa ochrony konkurencji – rzeczywistość, istota, problemy*, referat wygłoszony na Pierwszym Polskim Kongresie Prawa Konkurencji, Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, Uniwersytet Warszawski 2015.

<sup>20</sup> Rozwiązanie takie znane jest francuskiemu modelowi *settlement*; o szczegółach zob. E. Krajewska, *Settlement w świetle...*, op. cit., s. 63-65.

Problem ten nie przestał być aktualny po dodaniu art. 89a u.o.k.k. Regulacja ta przewiduje bowiem obniżenie kary pieniężnej, ale relatywnie niewielkie i w zamian za samo dobrowolne poddanie się karze pieniężnej. Wprawdzie może ono mieć miejsce również w przypadku, gdy decyzja kończąca postępowanie będzie obejmować nakazy zastosowania środków behawioralnych bądź strukturalnych z art. 10 ust. 4 lub 5 (tzw. *remedies*, w pewnym sensie podobnych do „zobowiązań” z art. 12). Z wprowadzonych przepisów nie wynika jednak, by zamiar wydania takiej decyzji wpływał w jakikolwiek sposób na zakwalifikowanie danej sprawy jako nadającej się do zastosowania w niej art. 89a u.o.k.k.<sup>21</sup> czy też na samą procedurę.

Inna kwestia to czy jest prawdopodobne, że regulacja prawna dobrowolnego poddania się karze pieniężnej wymknie się z granic wąsko rozumianego prawa ochrony konkurencji i zostanie powielona w ustawach dotyczących innych administracyjnych kar pieniężnych? Czy można spodziewać się takiej tendencji, takiego kierunku rozwoju postępowania administracyjnego?

Prawo ochrony konkurencji reguluje bardzo specyficzne stosunki społeczne. Postępowania administracyjne ich dotyczące wymagają bardzo zaawansowanych, rozwiniętych narzędzi, w szczególności z zakresu ekonomii w szerokim znaczeniu tego słowa. Na wzór prawa unijnego prawo polskie zawiera rozwiązania (przypominające pewne instytucje prawa karnego), które mają na celu upraszczać czynności organu antymonopolowego. Tzw. *leniency*, odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie w przypadku przedsiębiorców, którzy przedstawią pewne dowody bądź informacje dotyczące porozumień ograniczających konkurencję, ma służyć wykrywaniu zakazanych porozumień i upraszczaniu procesu gromadzenia materiału dowodowego. Chociaż funkcjonuje ono w prawie polskim od ponad dekady, nie zostało powielone w ustawach dotyczących innych administracyjnych kar pieniężnych. Może to oczywiście wynikać przede wszystkim z faktu, że porozumienia ograniczające konkurencję są specyficznym typem deliktu administracyjnego, który jest popełniany wyłącznie kolektywnie, a *leniency* służy jako narzędzie zachęcania do wyłamania się z solidarności uczestników zakazanego porozumienia.

Trzeba natomiast podkreślić, że dobrowolne poddanie się karze pieniężnej może mieć miejsce nie tylko w przypadku porozumień ograniczających konkurencję, lecz również w postępowaniach dotyczących zakazanych praktyk indywidualnych (nadużywania pozycji dominującej). Stąd też szansa na jego „absorpcję” przez regulację prawną administracyjnych kar pieniężnych innych niż antymonopolowe jest większa. Wydaje się też, że w pierwszej kolejności tę instytucję mogłyby przyswoić regulacje prawne postępowań przed organami regulacyjnymi – Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki czy Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Wymagałoby to jednak uprzednich dobrych wyników stosowania tej instytucji w praktyce przez Prezesa UOKiK. Niniejsze opracowanie może być zakończone konkluzją, że trudno oczekiwać takich wyników, zdając sobie sprawę z niedostatków przywołanych wyżej przepisów u.o.k.k.

<sup>21</sup> Nie ma zresztą żadnych wskazówek co do takiej kwalifikacji. Gdyby – podobnie jak w przypadku postępowań przed Komisją Europejską – zostały określone zasady tzw. *settlement screening*, czyli kwalifikacji spraw do procedury dobrowolnego poddania się karze pieniężnej, mogłyby objąć również tę kwestię.

Wojciech Radecki

## FINANSOWE KARY ADMINISTRACYJNE W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

---

### Wprowadzenie historyczne

Prawo ochrony środowiska jest tą dziedziną prawa, w której dość wcześnie pojawiły się przepisy o administracyjnych karach pieniężnych, najpierw w ustawie z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. nr 5, poz. 33), następnie w ustawie z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. nr 34, poz. 158), po niej w ustawie z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. nr 14, poz. 87), następnie w ustawie z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230), wreszcie w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. nr 49, poz. 196 ze zm.). Istotą przyjmowanych w tych aktach rozwiązań było to, że kary pieniężne wymierzano się zrazu zakładom za zanieczyszczenie wód i powietrza, następnie jednostkom organizacyjnym za zanieczyszczenie wód i powietrza, powodowanie hałasu, bezprawne składowanie odpadów, usuwanie drzew i krzewów. Naruszenia, za które wymierzano i wymierza się kary pieniężne, zaczęto nazywać deliktami administracyjnymi i ta nazwa jest dziś już chyba powszechnie przyjęta.

Nie jest moim zamiarem przedstawienie wszystkich rozwiązań przewidujących odpowiedzialność za delikty administracyjne, gdyż wykraczałoby to poza zakładaną objętość wystąpienia. Zatrzymam się na wybranych przykładach ilustrujących koncepcję przyjmowaną przez ustawodawcę.

Dla okresu poprzedzającego kodeks karny z 1997 r. szczególnie charakterystyczne było to, że delikty administracyjne wchodziły w skład swoistej triady penalnej zamieszczonej w kolejnych ustawach z dziedziny prawa ochrony środowiska, triady złożonej z przepisów o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych. Istotną cezurą jest uchwalenie 6 czerwca 1997 r. obowiązującego kodeksu karnego, który w rozdziale XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” ujął najważniejsze typy przestępstw przeciwko środowisku. W ustawach wydawanych po tej dacie ustawodawca z reguły pomija już typizację przestępstw, wychodząc z założenia, że to jest sprawa kodeksu karnego, pozostawiając w ustawach wykroczenia i delikty administracyjne.

Znaczącym etapem w rozwoju prawa ochrony środowiska była wielka reforma tej dziedziny prawa, która nastąpiła w 2001 r., kiedy:

- 27 kwietnia 2001 r. uchwalono dwie podstawowe ustawy: Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627), obowiązującą nadal w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) oraz ustawę o odpadach (Dz.U. nr 62, poz. 628), zastąpioną po kilkun-

stu latach obowiązującą ustawą z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.).

- 18 lipca 2001 r. uchwalono ustawę – Prawo wodne (Dz.U. nr 115, poz. 1229), obowiązującą nadal w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2015 r. poz. 469),
- 27 lipca 2001 r. ustawą o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 100, poz. 1085) znowelizowano ustawę z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079), zastąpioną po czterech latach obowiązującą ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.).

Przyjęta wtedy koncepcja polegała na tym, że podstawowa ustawa – Prawo ochrony środowiska w dziale III „Administracyjne kary pieniężne” tytułu V „Środki finansowo-prawne” typizuje delikty administracyjne w trzech dziedzinach:

- samego prawa ochrony środowiska (zanieczyszczenie powietrza i hałas),
- prawa wodnego (zanieczyszczenie wód i nadmierny pobór wód),
- prawa o odpadach (naruszenie przepisów dotyczących składowania i magazynowania odpadów).

Przyjęte rozwiązanie zawsze uważałem i nadal uważam za istotny błąd teoretyczny i koncepcyjny. Ani administracyjne kary pieniężne, ani opłaty podwyższone nie są żadnymi środkami finansowo-prawnymi, lecz sankcjami, innymi słowy instrumentami odpowiedzialności prawnej, ale:

- administracyjne kary pieniężne – za naruszenie ustaleń decyzji,
- opłaty podwyższone – za brak wymaganej decyzji.

Środkiem finansowo-prawnym są tylko opłaty (niepodwyższone) za zgodne z prawem korzystanie ze środowiska<sup>1</sup>.

Jeśli zaś chodzi o regulacje dotyczące ochrony przyrody, to przyjęte w 2001 r. rozwiązanie polegało na przeniesieniu przepisów o ochronie drzew i krzewów, wraz z przepisami o deliktach administracyjnych (usuwanie bez wymaganego zezwolenia oraz niektóre przypadki niszczenia drzew i krzewów), z dawnej ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska do ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody. To rozwiązanie utrzymało się także w obowiązującej ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody.

Po wielkiej reformie prawa ochrony środowiska przepisy o nowych deliktach administracyjnych pojawiły się najpierw w ustawie z 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1155 ze zm.), następnie w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczeniu odpadów (Dz.U. nr 124, poz. 859 ze zm.), potem w ustawie z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 687), przy czym we wskazanych ustawach odpowiedzialność za delikty administracyjne występowała obok odpowiedzialności za wykroczenia.

Kolejną cezurą w rozwoju ustawodawstwa okazuje się rok 2010, w którym weszła w życie ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 145). Jest ona dlatego ważna, że wtedy po raz pierwszy ustawodaw-

<sup>1</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 73-79.

ca zdecydował się na wprowadzenie odpowiedzialności za delikty administracyjne nie obok odpowiedzialności za wykroczenia, lecz zamiast odpowiedzialności za wykroczenia. Uczynił to w ten sposób, że uchylił niektóre przepisy obowiązującej wtedy ustawy z 2001 r. o odpadach przewidujące odpowiedzialność za wykroczenia, wprowadzając na ich miejsce przepisy o odpowiedzialności za takie same czyny, ale uznane już nie za wykroczenia, lecz za delikty administracyjne. Tak samo postąpił z czynem stypizowanym w art. 50 ustawy z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. nr 25, poz. 202, aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 140). Ustawa ta w brzmieniu pierwotnym zawierała rozdział 8 „Przepisy karne” złożony z art. 44-53, spośród których art. 44-52 typizowały wyłącznie wykroczenia zagrożone tylko karą grzywny (z art. 24 § 1 w związku z art. 48 k.w. wiemy, że w granicach od 20 do 5000 zł), a ostatni art. 53 poddawał orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 44-52, zasadom i trybowi określonym w k.p.w.

Artykuł 50 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym przewidywał, że wykroczenie zagrożone karą grzywny popełniał, kto poza stacją demontażu dokonywał:

- 1) usunięcia z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów lub substancji niebezpiecznych, w tym płynów,
- 2) wymontowania z pojazdów wycofanych z eksploatacji przedmiotów wyposażenia lub części nadających się do ponownego użycia,
- 3) wymontowania z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów nadających się do odzysku lub recyklingu.

Ustawa nowelizacyjna z 22 stycznia 2010 r. zmieniła m.in. ustawę o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w ten sposób, że uchyliła jej art. 50, a po rozdziale 8 dodała rozdział 8a „Kary pieniężne” sprowadzający się do jednego art. 53a, w którym znalazła się typizacja dokładnie taka sama, jak w uchylonym art. 50, z tym że według art. 53a owe usunięcia i wymontowywanie poza stacją demontażu to już nie wykroczenia, lecz delikty administracyjne, za które wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierza karę pieniężną od 10 000 do 300 000 zł. Co się zatem zmieniło? Otóż:

- dawne wykroczenie stało się deliktem administracyjnym,
- ustawowy wymiar kary finansowej zwiększył się na dolnym progu 500-krotnie, na górnym 60-krotnie,
- odpowiedzialność została uniezależniona od winy, ponieważ warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie jest wina (art. 1 § 2 k.w.), podczas gdy zgodnie z dominującym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa wina nie jest warunkiem odpowiedzialności za delikt administracyjny,
- ustawodawca umożliwił ściganie nie tylko osób fizycznych, lecz także osób prawnych i jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej,
- w miejsce sądu rejonowego jako organu właściwego do wymierzenia kary wszedł wojewódzki inspektor ochrony środowiska,
- w miejsce apelacji do sądu okręgowego jako środka odwoławczego weszło odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z możliwością dalszej skargi do sądu, ale nie powszechnego, lecz administracyjnego,
- w miejsce wyjątkowej w sprawach o wykroczenia kasacji do Sądu Najwyższego weszła skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Spójrzmy na tę zmianę od strony dokonującego demontażu wraku poza stacją demontażu, przy założeniu, że demontującym jest osoba fizyczna. Okazuje się, że w latach 2005-2010 groziła mu kara finansowa (grzywna) od 20 do 5000 zł, po roku 2010 grozi mu także kara finansowa (kara pieniężna), ale od 10 000 do 300 000 zł. Przed 2010 r. ponosił on odpowiedzialność karną, skoro odpowiedzialność za wykroczenia jest zgodnie z dominującym stanowiskiem teorii odpowiedzialnością karną, po roku 2010 już nie ponosi odpowiedzialności karnej, lecz jedynie administracyjną, ale „za to” w granicach zaostrzonych 500-krotnie na dolnym progu i 60-krotnie na górnym, i to jeszcze bez względu na winę. Upieranie się, że po 2010 roku on już „nie ponosi odpowiedzialności karnej”, byłoby w mojej ocenie obarczone kolosalną warstwą jawnej hipokryzji.

Rok 2010 oznacza przełamanie pewnej bariery, kiedy odpowiedzialność za delikty administracyjne była jedynie pewnym dodatkiem do klasycznych instrumentów odpowiedzialności o charakterze penalnym za przestępstwa i wykroczenia, ale nie regulacją dominującą lub nawet wyłączną. Po tej dacie jest już inaczej, co zilustruję trzema przykładami.

Pierwszy to nowelizacja ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 132, poz. 622, aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) dokonana ustawą z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 152, poz. 897), która do jednego art. 10 przewidującego odpowiedzialność za wykroczenia dodała obszerny rozdział 4d „Kary pieniężne” złożony z kilku rozbudowanych przepisów od art. 9x do art. 9zf o odpowiedzialności za delikty administracyjne. W rezultacie w ustawie tej mamy trzy typy wykroczeń i kilkadziesiąt typów deliktów administracyjnych.

Drugi to ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.), która wprowadziła w dziale X „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne” podzielonym na dwa rozdziały: Rozdział 1 „Przepisy karne (art. 171-193) i rozdział 2 „Administracyjne kary pieniężne” (art. 194-202) przewiduje w rozdziale 1 odpowiedzialność za kilkadziesiąt typów wykroczeń, ale dominujące znaczenie ma rozdział 2, w którym znalazły się także czyny będące w poprzedniej ustawie z 2001 r. o odpadach wykroczeniami, przekształcone w ustawie obowiązującej w delikty administracyjne.

Trzeci to najnowsza nowela ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.) przeprowadzona ustawą z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 671). Istotą noweli jest włączenie do ustawy o lasach przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dwóch bezpośrednio obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej rozporządzeń:

- 1) Rady (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347, str. 1),
- 2) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz. Urz. UE L 295, str. 23).

Regułą przy stanowieniu rozporządzeń unijnych jest, że wymagają od państw członkowskich, aby wprowadziły sankcje na naruszenie ich postanowień, z tym że owe sankcje mają być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”. Ustawodawca polski wybrał drogę odpowiedzialności administracyjnej, dodając do ustawy o lasach nowy rozdział 9a „Administra-

cyjne kary pieniężne” obejmujący art. 66a-66h. Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie sięgnął do odpowiedzialności za przestępstwa ani nawet do odpowiedzialności za wykroczenia, lecz wyłącznie do odpowiedzialności za delikty administracyjne, uznając, że finansowe kary administracyjne będą – jak wymaga prawodawca unijny – skuteczne, proporcjonalne i odstrasza-  
jące.

## Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska

W polemiki wokół charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych głębiej wchodzić nie będę, mając świadomość, że jest to przedmiot innych wystąpień. Ograniczę się do przywołania stanowiska własnego. Od lat bronię poglądu, że prawo karne środowiska (pojęcie koncybowane na wzór *Umweltstrafrecht* w języku niemieckim, *environmental criminal law* w języku angielskim, *droit penal de l'environnement* w języku francuskim czy *trestni pravo životního prostředí* w języku czeskim) może być na gruncie polskiego systemu prawnego rozumiane trojako:

- *sensu stricto* jako zbiór przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku,
- *sensu largo* jako zbiór przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku,
- *sensu largissimo* jako zbiór przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne przeciwko środowisku<sup>2</sup>.

Nie przekonują mnie poglądy luminarzy polskiej nauki prawa karnego, że nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujące różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”, nakładane na podmioty gospodarcze, ich kierowników lub zarządców, a także na osoby fizyczne za delikty administracyjne. Tego typu regulacje nie mają z prawem karnym nic wspólnego<sup>3</sup>. Wprost przeciwnie, mają z prawem karnym bardzo wiele wspólnego, co spróbuję udowodnić.

Zanim jednak do tego przejdę, pozwolę sobie na porównanie regulacji polskich z czeskimi. W doktrynie czeskiego prawa środowiska wprowadza się podział odpowiedzialności prawnej na dwa podstawowe rodzaje: odpowiedzialność za straty w środowisku oraz tzw. odpowiedzialność deliktową (*deliktvní odpovědnost*) mającą charakter penalny<sup>4</sup> i obejmującą z jednej strony odpowiedzialność karną (*trestní odpovědnost*) tylko za przestępstwa, a drugiej zaś odpowiedzialność administracyjną (*správní odpovědnost*) za wykroczenia (*přestupky*) i inne delikty administracyjne (*jine správní delikty*)<sup>5</sup>. Najczęściej stosowana i praktycznie najważniejszą formą odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest odpowiedzialność administracyjna. Czeska koncepcja polega z grubsza rzecz biorąc na tym, że poszczególne ustawy

<sup>2</sup> W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 70.

<sup>3</sup> Tak niedawno bardzo stanowczo A. Marek w *Systemie Prawa Karnego w Tomie 1 Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 46.

<sup>4</sup> Czeska odpowiedzialność deliktowa nie ma nic wspólnego z polską odpowiedzialnością deliktową jako wariantem cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

<sup>5</sup> Zob. m.in. M. Damohorsky a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 71-95.



składające się na prawo środowiska (ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu, ustawa wodna, ustawa o ochronie powietrza, ustawa o odpadach itp.) zawierają obszerne listy naruszeń swoich przepisów, które to naruszenia są ścigane jako wykroczenia lub inne delikty administracyjne, listy podobne, a miejscami identyczne, ale:

- za delikty administracyjne odpowiadają wszystkie osoby prawne oraz osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, jeżeli naruszenie ma związek z prowadzonym przedsiębiorstwem, przy czym odpowiedzialność ma charakter obiektywny, bez względu na winę,
- za wykroczenia odpowiadają tylko osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, przy czym odpowiedzialność ma charakter subiektywny, jej przesłanką jest wina, z reguły wystarczy nieumyślność.

Nie ma w Czechach żadnych głosów, że są to jakieś środki finansowe, nie ma wątpliwości, że to są środki odpowiedzialności prawnej. W koncepcji czeskiej odpowiedzialność za wykroczenia należy do prawa administracyjnego, co sprawia, że tendencje łączące odpowiedzialność za wykroczenia z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne są w pełni zrozumiałe.

## Modele administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska w prawie polskim

Staranna analiza przepisów o ochronie środowiska prowadzi do wyróżnienia trzech podstawowych modeli administracyjnych kar pieniężnych.

Model pierwszy, który można określić mianem „taryfowego”, występuje w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W pewnym uproszczeniu polega on na tym, że organ wymierzający karę ustala stopień naruszenia wymagań ochrony środowiska (np. rozmiar przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń wód czy powietrza, ilość i rodzaj bezprawnie składowanych odpadów, gatunek i rozmiary drzewa bezprawnie usuniętego), po czym na podstawie odpowiednich tabel dokonuje kilku prostych operacji arytmetycznych i wymierza tak wyliczoną karę, która w siatce pojęciowej prawa karnego występowałaby jako kara „bezwzględnie oznaczona”, ale to oznaczenie następuje przez wykorzystania taryf. Istotnie, podobieństwo do prawa karnego w tym modelu wydaje się najdalsze, ale i tu ono występuje, jeśli zważyć na wypracowaną w prawie ochrony środowiska instytucję odroczenia terminu zapłacenia kary za zanieczyszczenie powietrza i wód oraz za bezprawne postępowanie z odpadami, pod warunkiem dokonania przedsięwzięć usuwających przyczyny jej wymierzenia. Jeżeli przedsięwzięcia dotyczące zanieczyszczeń okazały się udane, to ich koszty zalicza się na poczet kary, a ponieważ koszty te są z reguły większe od kary, to ukarany nic nie płaci, jeżeli zaś okazały się nieudane, to karę się ściągą. Jeszcze wyraźniej to widać przy karach za odpady, gdyż usunięcie przyczyn wymierzenia kary powoduje jej umorzenie. Podobieństwo do karnoprawnej instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary jest tak oczywiste, że również w modelu pierwszym można dopatrywać się cech wspólnych z odpowiedzialnością karną. Nie inaczej jest przy karach za niszczenie drzew (ale już nie za ich usuwanie). Otóż jeżeli stopień zniszczenia nie wyklucza zachowania żywotności drzewa, a sprawca zniszczenia podjął działania w celu zachowania owej

żywołności i to mu się udało, to wymierzoną karę umarza się, jeżeli mu się nie udało – ściąga się ją. Tu także podobieństwo do karnoprawnej instytucji probacji z daleka rzuca się w oczy.

Model drugi rozwinął się dopiero w XXI wieku w ustawach odnoszących się do postępowania z odpadami. Polega on na tym, że ustawodawca wyznacza minimum i maksimum kary pieniężnej, po czym zamieszcza regulację wskazującą, czym ma się kierować organ wymierzający karę. Chronologicznie są to cztery następujące ustawy:

- 1) ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, która w art. 53a ust. 1 wyznacza granice kary od 10 000 do 300 000 zł, po czym w art. 53a ust. 4 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach,
- 2) ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, która w art. 80 ust. 1-9 wyznacza granicę minimalną kary pieniężnej w wysokości 5000 zł<sup>6</sup>, maksymalne zaś w zależności od rodzaju naruszenia w wysokości 500 000, 1 000 000, 2 000 000 i 5 000 000 zł, po czym w art. 80 ust. 11 stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1-9, uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w szczególności masę sprzętu, którą wprowadzającą sprzęt wprowadził do obrotu,
- 3) ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, która w art. 32 i 33 wyznacza granice kary pieniężnej w wariantach:
  - od 50 000 do 300 000 zł,
  - od 30 000 do 150 000 zł,
  - od 25 000 do 150 000 zł,
  - od 20 000 do 60 000 zł,

po czym w art. 34 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006 (jest to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej),

- 4) ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888), która w art. 56 ustanawia piętnaście typów deliktów administracyjnych, w art. 57 ust. 1 wyznacza dla nich granice kar (od 5000 zł do 500 000 zł, 30 000 zł i 20 000 zł oraz od 10 000 zł do 500 000 zł), a w art. 57 ust. 3 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasowa działalność gospodarczą przedsiębiorcy.

Łatwo dostrzec podobieństwo art. 53a ust. 4 pierwszej z wymienionych ustaw, art. 80 ust. 11 drugiej, art. 34 trzeciej i art. 57 ust. 3 czwartej do przepisów wyznaczających reguły wymiaru kary za przestępstwa (art. 53 k.k.) i wykroczenia (art. 33 k.w.). Najważniejsze różnice są dwie:

<sup>6</sup> Ustawa została zastąpiona przez ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. 2015, poz. 1688.

- po pierwsze, ustawodawca starannie unika określenia „społeczna szkodliwość”, zapewne po to, aby nie utożsamiać odpowiedzialności za delikty administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia, ale na pytanie o jakąż to szkodliwość chodzi w dwóch pierwszych ustawach? – nie ma innej sensownej odpowiedzi niż że chodzi o szkodliwość „społeczną”, no bo o jaką inną?
- po drugie, brak jakiegokolwiek wzmianki o stronie podmiotowej, mówiąc prościej – winie, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem teorii odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, niezależny od winy.

Ta druga kwestia ma znaczenie szczególnie doniosłe. Trzeba w tym miejscu przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r., którego tezy głoszą, że w odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności<sup>7</sup>. Owszem, TK mniej lub bardziej wyraźnie odciął się od takiego traktowania odpowiedzialności administracyjnej w kilku orzeczeniach, najdobitniej w wyroku z 2009 r. w sprawie kar przewidzianych w ustawie o rybołówstwie morskim<sup>8</sup>, ale do poprzedniego stanowiska powrócił w wyroku z 2014 r. w sprawie kar za usuwanie drzew<sup>9</sup>, w którym zaakcentował, że minimalny standard określiło to orzeczenie TK z 1 marca 1994 r.

Zastanawiające rozwiązanie wprowadził ustawodawca w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, w której poprzedził znamiona strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 3 oraz z art. 33 wyrazami „choćby nieumyślnie”, podczas gdy znamion strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 tymi wyrazami nie poprzedził. Jasne jest, że deliktów z art. 32 ust. 3 i art. 33 można dopuścić się umyślnie lub nieumyślnie, ale nie ma odpowiedzialności, jeżeli sprawcy nie da się przypisać „choćby nieumyślności”. A co z deliktami z art. 32 ust. 1, 2 i 4, tymi najpoważniejszymi w koncepcji ustawy? Komentując odnośne przepisy oceniłem, że te delikty mogą być popełnione tylko umyślnie<sup>10</sup>, kierując się ideą art. 8 k.k. Mam jednak świadomość, że administratywista może przedstawić stanowisko skrajnie przeciwstawne, że do odpowiedzialności za delikty z art. 32 ust. 1, 2 i 4 nie jest potrzebna nawet nieumyślność, bo przecież odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny.

W każdym razie drugi model mocno przypomina konstrukcyjnie odpowiedzialność karną. Mamy bowiem znamiona strony przedmiotowej deliktów, niekiedy i strony podmiotowej, wymiar kary w granicach określonych ustawą ze wskazaniem, co należy brać pod uwagę przy wymiarze kary, a sankcje finansowe są niepomiarne wyższe od przewidzianych za wykroczenia, a pamiętamy, że odpowiedzialność za wykroczenia jest w polskiej doktrynie traktowana jako odpowiedzialność karna.

Trzeci model mieszany pojawił się w najnowszych regulacjach dotyczących odpadów oraz w ostatniej nowelizacji ustawy o lasach. Polega on na tym, że niektóre delikty za zagrożo-

<sup>7</sup> Orzeczenie TK z 1 marca 1994 r. – U. 7/93, OTK 1994, część I, poz. 5.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2009 r. – K 13/08, OTK ZU nr 7A/2009, poz. 105.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 1 lipca 2014 r. – SK 6/12, OTK ZU nr 7A/2014, poz. 68.

<sup>10</sup> W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009, s. 180.

ne karami pieniężnymi w bezwzględnej wysokości oznaczonej kwotowo, inne karami pieniężnymi bezwzględnie oznaczonymi metodą „obliczeniową”, jeszcze inne w „widełkach od ... do ...”. Mam na uwadze cztery następujące ustawy:

1. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, która w brzmieniu pierwotnym należała do modelu drugiego, bo w art. 97-102 przewidywała różne warianty deliktów administracyjnych zagrożonych karami w widełkach „od ...do”, po czym w art. 103 ust. 2 głosiła, że ustalając wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 97-102, uwzględnia się przede wszystkim stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

Ustawa o bateriach i akumulatorach była kilkakrotnie nowelizowana także w odniesieniu do kar pieniężnych. Uchylono art. 100, wprowadzono natomiast nowe typy deliktów w art. 99a, 99b, 99c, 100a i 100b, przy czym delikt z art. 99b uzyskał sankcję bezwzględnie oznaczoną, co spowodowało, że ustawa o bateriach i akumulatorach przeszła do modelu trzeciego. Po zmianach art. 103 ust. 2 głosi, że ustalając wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 97-99c i art. 100a-102, uwzględnia się zakres naruszenia i dotychczasową działalność podmiotu. To rozwiązanie zasługuje na komentarz. Po pierwsze, nie można utrzymywać, że przy określeniu wysokości kary za delikt z art. 99b bierze się coś pod uwagę, bo w tym przepisie mamy karę bezwzględnie oznaczoną. Po drugie, zupełnie nie wiadomo dlaczego w art. 103 ust. 2 zniknęła wzmianka o stopniu szkodliwości czynu, która była w wersji pierwotnej. Czyżby z tego wynikało, że delikty przed nowelą były szkodliwe, po noweli już nie są? Pytanie traktuję jako retoryczne.

2. Wielokrotnie dogłębnie nowelizowana ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która w rozdziale 4d „Kary pieniężne” przewiduje:

- a) art. 9x ust. 1 pkt 1, art. 9y ust. 1 pkt 1 i art. 9za ust. 2 i 3 kary pieniężne w określonej wysokości (kary bezwzględnie oznaczone kwotowo),
- b) w art. 9x ust. 1 pkt 2-4, art. 9xa pkt 1 i 2, art. 9y ust. 1 pkt 2-4 i art. 9z ust. 1 pkt 2 i ust. 4 kary pieniężne oznaczone granicami dolną i górną (kary względnie oznaczone),
- c) w art. 9x ust. 1 pkt 5, art. 9xa pkt 3, art. 9y ust. 1 pkt 5 i art. 9z ust. 1 kary pieniężne za opóźnienie przedłożenia sprawozdania w wysokości określonej kwotowo za każdy dzień opóźnienia (kary bezwzględnie oznaczone jako iloczyn kwoty i czasu),
- d) w art. 9x ust. 2 i 3, art. 9y ust. 2 i 3 i art. 9z ust. 2 obliczane według odpowiednich wskaźników kary za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (kary bezwzględnie oznaczone ustalane mocno skomplikowaną metodą obliczeniową);

przy czym w odniesieniu do kar względnie oznaczonych (art. 9x ust. 1 pkt 2-4, art. 9y ust. 1 pkt 2-4 i art. 9z ust. 4) ustawodawca w art. 9zc zobowiązuje organ je wymierzający do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu.

3. Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która w rozdziale 2 „Administracyjne kary pieniężne” działu X „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne” przewiduje:

- a) w art. 194 kilkanaście typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną od 1000 do 1 000 000 zł,
- b) w art. 195 delikt bezprawnego transportowania odpadów zagrożony karą pieniężną od 2000 do 10 000 zł,

- c) w art. 200 delikty niezłożenia wymaganego sprawozdania w wyznaczonym terminie w wysokości 500 zł za pierwszy raz i 2000 zł za drugi i następne (kary bezwzględnie oznaczone kwotowo);

przy czym w odniesieniu do kar względnie oznaczonych (art. 194 i 195) ustawodawca w art. 199 zamieścił regulację, według której przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia.

4. Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, która w nowym rozdziale 9a „Administracyjne kary pieniężne” przewiduje:

- a) w art. 66a delikt przywozu na terytorium RP produktów z drewna wywiezionych z państwa partnerskiego bez stosownego zezwolenia, zagrożony karą pieniężną w wysokości dwukrotnej wartości celnej tych produktów (kara bezwzględnie określona),
- b) w kolejnych przepisach dziewięć typów deliktów polegających na nielegalnym wprowadzeniu do obrotu drewna lub produktów z drewna lub innych naruszeniach rozporządzenia unijnego, zagrożonych karami pieniężnymi w wysokości:
- od 20 000 zł do 200 000 zł (art. 66b),
  - od 500 zł do 200 000 zł (art. 66c),
  - od 500 zł do 20 000 zł (art. 66d),
  - od 500 zł do 2000 zł (art. 66e).

W odniesieniu do kar względnie określonych (art. 66b-66e) ustawodawca w art. 66f ust. 2 wskazał, że przy ustalaniu ich wysokości uwzględnia się rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia.

W odniesieniu do wszystkich deliktów ustawodawca w art. 66f ust. 3 zamieścił regulację, według której jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec, właściwy organ (tj. naczelnik urzędu celnego orzekający w sprawach o delikt z art. 66a lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska orzekający w sprawach o delikty z art. 66b-66e) odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umarza postępowanie.

W art. 66f ust. 4 ustawodawca wskazał, że nie można nałożyć administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli od dnia popełnienia naruszenia upłynęły 3 lat, wprowadzając tym samym termin przedawnienia orzekania. Terminu przedawnienia wykonania kary wprowadzać nie musiał, bo wynika on z przepisów Ordynacji podatkowej, do której odsyła art. 66h ustawy o lasach.

W znowelizowanej ustawie o lasach uregulowano odpowiedzialność za delikty administracyjne w sposób najbardziej zbliżony do regulacji penalnych, skoro ustawodawca określił:

- stronę przedmiotową deliktów w art. 66a-66e,
- organy orzekające (art. 66f ust. 1),
- okoliczności mające wpływ na wymiar kary (art. 66f ust. 2),
- warunek zwalniający od odpowiedzialności (art. 66f ust. 3),

- przedawnienie orzekania (art. 66f ust. 4),
- sposób wykonania kary (art. 66g i art. 66h).

Zatrzymam się nad art. 66f ust. 3 ustawy o lasach, w którym po raz pierwszy (jeśli nie liczyć zagadkowego sformułowania w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów) ustawodawca wprowadził regulacje zwalniającą z odpowiedzialności o charakterze administracyjnym. Warto rozwiązanie to porównać z prawem czeskim. Otóż w nowszych ustawach z dziedziny prawa środowiska pojawia się swoisty *liberační důvod* (przyczyna zwalniająca z odpowiedzialności) ujęta w ten sposób, że obwiniony o delikt administracyjny nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli udowodni, że uczynił wszystko, czego można wymagać, aby do naruszenia przepisów nie doszło. Jak wskazują autorzy czescy, ów *liberační důvod* jest ujęty obiektywnie, skoro ustawodawca wskazuje, że należało uczynić wszystko, czego „można wymagać”, a nie czego „od sprawcy można wymagać”<sup>11</sup>. Jest to, jak myślę, bardzo sensowna formuła, a łatwo zauważyć, że pogląd polskiego Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku w sprawie kar za usuwanie drzew dokładnie odpowiada temu, co ustawodawca czeski czyni drogą legislacyjną, ale nie w formie ustawy ogólnej, lecz w niektórych ustawach szczególnych.

### Kilka uwag podsumowujących

W prawie ochrony środowiska obserwujemy niezwykle dynamiczny rozrost regulacji dotyczących odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi. Powstaje pytanie, skąd to się bierze. Myślę, że co najmniej z trzech źródeł:

- 1) umożliwienie pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu innego niż osoba fizyczna, który za wykroczenia nie odpowiada nigdy, a za niektóre przestępstwo przeciwko środowisku dopiero po ustaleniu, że jakiejś osobie fizycznej przypisano popełnienie takiego przestępstwa; fatalna koncepcja, która legła u podstaw ustawy z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1417)<sup>12</sup> jest dodatkowym czynnikiem skłaniającym do poszukiwania rozwiązań w sferze odpowiedzialności za delikty administracyjne<sup>13</sup>,
- 2) uproszczenie postępowania przez ominięcie, co do zasady, potrzeby wykazywania jakiegokolwiek winy,

<sup>11</sup> H. Prašková, *Zaklady odpovědnosti za spravní delikty*, Praha 2013, s. 321.

<sup>12</sup> Jak wykazano w piśmiennictwie, praktyka nie odnotowała żadnego przypadku wykorzystania tej ustawy w sferze przestępczości przeciwko środowisku – M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

<sup>13</sup> W tym miejscu sięgnę jeszcze raz za naszą południową granicę. Czeska ustawa o odpowiedzialności karnej osób prawnych – *zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim* – pozwala na ukaranie osób prawnych za większość kodeksowych przestępstw przeciwko środowisku i stanowi wyraźnie, że brak możliwości zidentyfikowania osoby fizycznej, która działała bezprawnie, nie wyklucza odpowiedzialności osoby prawnej. Mimo to w doktrynie prawa środowiska przedstawiono pogląd, że ten wyłom od zasady indywidualnej odpowiedzialności karnej osoby fizycznej był niepotrzebny, a efekt można było osiągnąć w drodze rozszerzenia odpowiedzialności za delikty administracyjne – zob. M. Pekarek, *Několik poznamek ke spravněprávní odpovědnosti v ochraně životního prostředí*, [w:] I. Jančařova, V. Vomačka (Eds.), *Odpovědnost v právu životního prostředí*, Brno 2012, s. 106.

- 3) obawa organów administracji przed oceną ich działań o charakterze represyjnym przez podmiot zewnętrzny, nawet kolegium do spraw wykroczeń, kiedy takowe funkcjonowały, a co dopiero przez sąd powszechny; stąd wywodzi się nacisk na ustawodawcę, aby typizował przede wszystkim delikty, a nie przestępstwa ani wykroczenia.

Widać wyraźnie, że w sferze ochrony środowiska odpowiedzialność za delikty administracyjne ma znaczenie nieporównanie donioślejsze niż odpowiedzialność za wykroczenia. Powstała sytuacja jawnie paradoksalna. Jeśli chodzi o wykroczenia mamy bardzo przyzwoitą ustawę regulującą podstawy odpowiedzialności za wykroczenia, mianowicie starannie opracowany u progu lat 70. ubiegłego stulecia kodeks wykroczeń, który nie został nadmiernie popsuty przez ustawodawcę w latach 90. i w pierwszych kilkunastu latach XXI wieku. Mamy bujnie rozwiniętą doktrynę prawa wykroczeń w postaci licznych podręczników, komentarzy i monografii naukowych. Tymczasem odpowiedzialność za wykroczenia jest coraz wyraźniej spychana na dalszy plan przez odpowiedzialność za delikty administracyjne, a ta odpowiedzialność nie ma żadnej ustawy regulującej jej generalne zasady, a doktryna, gdyby nie znakomita monografia Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej<sup>14</sup>, przedstawiałaby się żałośnie. Nauka prawa karnego w rozumieniu szerokim, obejmującym także prawo wykroczeń, albo nie zauważyła, albo nie doceniła tego, że w prawie penalnym pojawia się nowe zjawisko. Jeżeli karniści zdecydowali się pozostawić tę dziedzinę administratywistom, to popełnili duży błąd, ponieważ sankcjonowaniu deliktów administracyjnych znacznie bliżej do karania niż do administrowania i dlatego ma się tym zająć przede wszystkim doktryna prawa karnego.

Prawo ochrony środowiska jest tą dziedziną (zapewne jeszcze nie gałęzią) prawa, w której odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi zdecydowanie wysuwa się na plan pierwszy, spychając w cień nie tylko odpowiedzialność za wykroczenia, lecz nawet odpowiedzialność za przestępstwa. Sprawą najistotniejszą jest to, że w odróżnieniu od odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia, odpowiedzialność za delikty administracyjne w ochronie środowiska nie opiera się na jednolitych zasadach, co sprawia, że ustawodawca w poszczególnych ustawach przewidujących taką odpowiedzialność zamieszcza jakieś rozwiązania należące z istoty swej do części ogólnej odpowiedzialności za delikty administracyjne. Jakie w tym zakresie powstają problemy, widać wyraźnie, jeżeli ustawodawca wprowadza pewne elementy podmiotowe, jak w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, uzależniając odpowiedzialność za niektóre (nie wszystkie) delikty od tego, aby były popełnione „choćby nieumyślnie”, co natychmiast prowokuje pytanie: a za te inne odpowiada się dopiero wtedy, gdy zostały popełnione umyślnie, czy może odwrotnie, ustawa nie wymaga nawet nieumyślności. Inny przykład to przedawnienie wymierzenia kary, niekiedy regulowane, niekiedy, jak na przykład w ustawie o ochronie przyrody, nieuregulowane, co od razu nasuwa przypuszczenie, że usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia, tak jak i zbrodnie przeciwko pokojowi i ludzkości, nie przedawnia się nigdy.

Takich przykładów można podać więcej, dlatego potrzeba ustawy o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne staje się coraz bardziej paląca, nie tylko w Polsce, bo także na przykład w Czechach, gdzie brak ustawy o odpowiedzialności za delikty admini-

<sup>14</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, „Zakamycze” 2004.



stracyjne jest przez doktrynę prawa ochrony środowiska traktowany jako najpoważniejszy mankament<sup>15</sup>.

Nie mam żadnych wątpliwości, że w dziedzinie ochrony środowiska niezbędne jest przygotowanie ustawy o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne. Z tym wiąże się trzy podstawowe pytania:

- 1) w ramach jakiej gałęzi (dziedziny) prawa ustawa ta miałaby być przygotowana?
- 2) co powinno być jej treścią?
- 3) kto powinien ją przygotować?

Spróbuję na te pytania odpowiedzieć.

Ad 1) Nie sądzę, aby celowe było określenie zasad ogólnych odpowiedzialności za delikty administracyjne akurat w dziedzinie ochrony środowiska. Nawet gdyby udało się przygotować jakiś kodeks ochrony środowiska, który zebrałyby wszystkie przepisy z tej dziedziny w ramach jednej ustawy, to taka praca pochłonięłaby wiele lat, podczas gdy ustawa o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne potrzebna jest natychmiast. Dlatego byłbym za przygotowaniem ustawy generalnej, która miałaby zastosowanie do tej formy odpowiedzialności prawnej nie tylko w ochronie środowiska, ale i w innych dziedzinach, w których występuje.

Nasuwa się pomysł, aby tego typu regulacje stały się częścią projektowanej od wiełu dziesięcioleci ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego. Moim zdaniem nic bardziej błędnego, nie tylko dlatego, że doświadczenia z przepisami ogólnymi prawa administracyjnego nie napawają optymizmem, ale przede wszystkim dlatego, że to nie jest materia części ogólnej prawa administracyjnego, albowiem wymierzaniu kar pieniężnych znacznie bliżej do „karania” niż do „administrowania”.

Zasługuje na co najmniej rozważenie pomysł czeski, aby w ramach jednej ustawy o wykroczeniach ująć nie tylko wykroczenia osób fizycznych, lecz także inne delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami, objąć je wspólną nazwą „wykroczeń”, ale regulując zasady odpowiedzialności utrzymać dzisiejsze rozwiązanie, że osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami odpowiadają za winę, osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami na zasadzie obiektywnej<sup>16</sup>. Wprawdzie taka koncepcja spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem doktryny prawa ochrony środowiska, której przedstawiciele zarzucili, że usiłuje ona połączyć sprawy niepołączalne<sup>17</sup>, ale zasadność zarzutu nie jest aż tak oczywista i dokładne przedyskutowanie możliwości przygotowania nowego polskiego kodeksu wykroczeń, który uwzględniłby także odpowiedzialność za inne delikty administracyjne, mogłoby być celowe.

Wymaganiem minimalnym byłoby szybkie przygotowanie ustawy o zasadach odpowiedzialności za delikty administracyjne, która mieściłaby się w ramach prawa administracyjno-karnego, idąc za propozycją terminologiczną powoływanej już Dobrośławy Szumiło-Kul-

<sup>15</sup> M. Pekarek, *Odpovědnost spravněpravní*, [w:] I. Jančařova, L. Bahyl'ova, M. Pekarek, I. Průchova, V. Vořačka, *Odpovědnost v pravu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 125.

<sup>16</sup> Zarys tej koncepcji przedstawiła H. Praškova we wstępie do swego dzieła *Zaklady odpovědnosti za spravní delikty*, Praha 2013, s. XXI-XXVI.

<sup>17</sup> M. Pekarek, *Odpovědnost spravněpravní*, op. cit., s. 133.

czyckiej, albo przychylając się do jakże przenikliwego spostrzeżenia autora czeskiego Petra Průchy, że prawo administracyjne jest jedyną gałęzią prawa, która ma „własne prawo karne”<sup>18</sup>.

Ad 2) Odpowiedź na tak postawione pytanie jest dość prosta, ustawa musiałaby określić podstawy odpowiedzialności, w tym podmiotowe (zapewne sensowna byłaby anglosaska koncepcja *strict liability*, odpowiedzialności obiektywnej, ale nie absolutnej, od której można się zwolnić wykazując, że uczyniło się wszystko, czego można rozsądnie wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło, na której oparty jest tak czeski *liberační důvod*, jak i pomysł polskiego TK), okoliczności wyłączające odpowiedzialność, w tym stan wyższej konieczności, zakres obowiązywania zasady *ne bis in idem*, przedawnienie oraz zawierać podstawowe regulacje proceduralne, wśród nich rozstrzygnięcie bodaj najważniejszego problemu, czy zaskarżenie decyzji administracyjnej o wymierzeniu kary kieruje się do sądu administracyjnego czy może lepiej do sądu powszechnego, bo można mieć wątpliwości, czy sąd administracyjny, badający tylko legalność decyzji, nadaje się do rozpoznawania spraw o charakterze penalnym.

Ad 3) Zrozumiałe jest, że przygotowanie projektu musiałoby być powierzone szerszemu gremium złożonemu z przedstawicieli nauki i praktyki tak z dziedziny prawa administracyjnego, jak i z dziedziny prawa karnego. Pojawia się natomiast pytanie, kto w takim gremium powinien odgrywać rolę wiodącą. Nie mam najmniejszych wątpliwości, że taka rola powinna przyspaść przedstawicielom nauki i praktyki prawa karnego, ponieważ administratywiści tego w istocie nie bardzo chcą, a już na pewno uczynić tego nie potrafią. Oczywiście nie można pominąć poglądów administratywistów, ale rolę wiodącą muszą mieć karniści przede wszystkim dlatego, że wymierzanie administracyjnych kar finansowych to przede wszystkim karanie, znacznie bliższe prawu karnemu w szerokim rozumieniu obejmującym także prawom wykroczeń niż klasycznemu prawu administracyjnemu.

---

<sup>18</sup> P. Průcha, *Spravní právo. Obecná část*, Brno-Plzeň 2012, s. 386.

Krzysztof Gruszecki

Joanna Wyporska-Frankiewicz

## LASY, A KARY PIENIĘŻNE NA PODSTAWIE USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

---

1. Podstawowym problemem w przypadku każdego rodzaju odpowiedzialności prawnej jest precyzyjne wytyczenie jej granic, gdyż niewątpliwie rzutuje to na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz wzrost zaufania obywateli do organów państwa. Jednym z rodzajów odpowiedzialności administracyjnej, który może dotknąć prawie każdego jest odpowiedzialność za wycięcie drzew bez wymaganego zezwolenia lub za ich zniszczenie. Od lat ten przypadek naruszenia prawa budzi różnorodne wątpliwości, które mimo licznych wypowiedzi w doktrynie i judykaturze nie zostały usunięte. Oczywiście cel regulacji zawartej w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup> zdaje się nie budzić żadnych wątpliwości – konieczność ochrony przyrody jest powszechnie zrozumiała i uważana za niezbędną, niemniej jednak przyjęte w uop rozwiązania – szczególnie w zakresie kar za wycięcie drzew bez zezwolenia, w praktyce budzą pewne zastrzeżenia. Należy zauważyć, że wątpliwości w tym względzie spowodowały nawet, że sprawą zajął się Trybunał Konstytucyjny<sup>2</sup>. Wątpliwości te miała usunąć zmiana do uop będąca m.in. konsekwencją wydania przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Teoretycznie działania takie powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> wprowadzające nowe rozwiązania między innymi w zakresie odpowiedzialności za usuwanie drzew lub krzewów. Niestety zmiany te mimo, iż z punktu widzenia systemowego dosyć istotne, to jednak nie usunęły wszystkich dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych. Dlatego też warto prześledzić jakie problemy występowały (i niestety występują dalej) na przykładzie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności administracyjnej za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia. Bardzo reprezentatywnym przykładem do takich rozważań mogą być drzewa znajdujące się na terenie lasów. Z jednej strony bowiem co do zasady usunięcie drzew zgodnie z art. 83 ust. 1 uop wymaga zezwolenia. Z drugiej natomiast, w art. 83f ust. 1 uop w obecnym brzmieniu usunięcie drzew z terenu lasu nie wymaga uzyskania zezwolenia, a co za tym idzie nie będzie podstaw do pociągnięcia sprawcy usunięcia drzew w lesie do odpowiedzialności za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 1 uop. Ponadto za takim doborem przedmiotu rozważań przemawia fakt, że z punktu widzenia statystycznego, to las jest właśnie tym miejscem, w którym drzew jest najwięcej.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm. – powoływana dalej jako uop.

<sup>2</sup> Zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Dz. U. z 2014 r., poz. 926.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1045.

Dlatego też w takim przypadku jednym z zasadniczych problemów stojących przed organem administracji prowadzącym postępowanie zmierzające do nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia jest bez wątpienia kwestia ustalenia, czy w sprawie znajdują zastosowanie przepisy uop, czy też przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>4</sup>. Przy czym kwestia ta tylko pozornie wydaje się nie budzić żadnych wątpliwości, a co więcej ustalenia w tym zakresie mają poważne konsekwencje procesowe. Jak już bowiem była o tym mowa wyżej usuwanie drzew z terenu lasu nie odbywa się na zasadach wynikających z uop (art. 83f ust. 1 pkt 4 uop). Z punktu widzenia wskazanej regulacji należy się zastanowić, jaki wpływ na postępowanie prowadzone w celu nałożenia na stronę kary za wycięcie drzew bez zezwolenia będzie miało twierdzenie zainteresowanej, iż przykładowo teren z którego usunięto drzewa był pierwotnie wykorzystywany jako grunty np. rolne, niemniej jednak stracił taki charakter – w wyniku tzw. sukcesji naturalnej stając się lasem.

Nie można przecież wykluczyć, że wieloletnie faktyczne wyłączenie gruntu z użytkowania rolniczego spowodowało w istocie, że teren został porośnięty samosiejkami, co z czasem spowodowało przekształcenie go w zwarty kompleks leśny. Co więcej w praktyce, wcale nie zawsze wszystkie zmiany znajdują swoje natychmiastowe odzwierciedlenie w ewidencji gruntów, a to z kolei powodować może poważne wątpliwości organu rozstrzygającego taką sprawę. Nie można też w praktyce wykluczyć, że taki teren – granicząc z działkami porośniętymi lasem – staje się częścią większego kompleksu leśnego. Czy zatem w przypadku usunięcia drzew z takiego terenu koniecznym będzie nałożenie kary w trybie uop, czy zastosowanie znajdują przepisy uol – pojawia się bowiem pytanie: jakie działania powinien podjąć organ administracji aby sprawę poprawnie załatwić. Nie można przy tym wykluczyć, że w toku postępowania zmierzającego do nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia strona podejmie również działania zmierzające do zaktualizowania zapisów w ewidencji gruntów, nadto zwróci się w przypadku gruntów prywatnych do właściwego organu tj. do starosty<sup>5</sup> z wnioskiem o sporządzenie uproszczonego planu urządzenia lasu albo o wydanie decyzji na podstawie art. 19 ust. 3 uol określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej.

Organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie wymierzenia kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia staje więc przed poważnym problemem, czy w takim przypadku zasadnym jest prowadzenie postępowania i ustalenie stosownej kary pieniężnej za wycięcie drzew – zgodnie z art. 88 i 89 uop w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów<sup>6</sup> i przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew<sup>7</sup>, czy też powinien on podjąć inne działania? Jeżeli tak, to jakie?

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm. – powoływana dalej jako uol.

<sup>5</sup> W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 uol.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 219, poz. 2229.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 228, poz. 2306 ze zm.

2. Próbując odpowiedzieć na tak postawione pytania należy przypomnieć, że co do zasady ustawodawca objął szeroką ochroną otaczającą nas przyrodę – będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. W przepisach uop unormowano cele, zasady i formy ochrony przyrody zarówno żywej jak i nieożywionej oraz krajobrazu (art. 1 uop). Ochrona przyrody ma w założeniu ustawodawcy (art. 2 uop) polegać na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu jej zasobów, tworów i składników, przy czym szczegółowo określił on również cele ochrony przyrody<sup>8</sup>. W związku z tym nie można zapominać o tym w procesie interpretowania przepisów stanowiących podstawę dalszych rozważań. Przypomnieć należy o tym, że krąg podmiotów zobowiązanych do dbałości o przyrodę jest również bardzo szeroki i obejmuje zarówno organy administracji publicznej (w szerokim tego słowa znaczeniu), osoby prawne i jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne (art. 4 uop). Problematyka ochrony terenów zieleni i zadrzewień została zaś szczegółowo unormowana w rozdziale 4 uop, który normuje również zasady ustalania i wymierzania kar pieniężnych za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia (co z punktu widzenia przedmiotu tego opracowania ma zasadnicze znaczenie). Na ewentualny zakres tej odpowiedzialności może rzutować także ustalenie, czy konkretny obiekt przyrodniczy powinien być uznany za drzewo, czy też nie. Usuwając wątpliwości występujące w tym zakresie w przeszłości aktualnie w art. 5 pkt 26a uop określono, co należy rozumieć przez drzewo, w art. 5 pkt 26b uop zdefiniowano pojęcie krzewu, natomiast odpowiednio w art. 5 pkt 26c i 26d uop unormowano co jest „złomem”, a co wywrotem. Zmianie uległa także definicja zadrzewienia. Zgodnie z art. 5 pkt 27 uop w nowym brzmieniu przez pojęcie zadrzewień należy rozumieć *„pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska nie będące lasem w rozumieniu ustawy (...) o lasach (...) lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu”*. W świetle powyższego wątpliwości nie budzi fakt, że z prawnego punktu widzenia zarówno pojedyncze drzewo jak i pojedynczy krzew również podlegają ochronie<sup>9</sup>. W praktyce trudne może być jednak rozróżnienie kiedy drzewa znajdują się w zadrzewieniu, a kiedy w lesie. Z punktu widzenia przyrodniczego różnica ta nie jest może jakaś znacząca. Jednak dla systemu ochrony przyrody jest ona kardynalna. Usunięcie drzew z terenu zadrzewienia wymaga bowiem uzyskania zezwolenia na podstawie art. 83 ust. 1 uop. Natomiast z terenu lasu już nie.

Jak już była mowa wyżej brak zezwolenia wówczas, gdy jest ono wymagane skutkuje wymierzeniem kary pieniężnej zgodnie z art. 88 uop. Z treści art. 83 ust. 1 uop wynika bowiem zasada, zgodnie z którą usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić co do zasady tylko po uzyskaniu zezwolenia. Przy czym w myśl art. 84 ust. 1 uop opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ponosi posiadacz nieruchomości. Równocześnie z art. 88 ust. 1 uop wynika, iż wójt (burmistrz albo prezydent miasta) wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Z obowiązku uzyskania tego ostatniego zwolnione są kategorie drzew wymienione w art. 83f ust. 1 uop, wśród których w pkt 4 zostały wymienione także te znajdujące się w lesie. Nie budzi przy tym żadnych wątpliwości to, że konsekwencją braku konieczności uzyskania zezwolenia na usunięcie w takich przypadkach drzew lub krzewów jest nieponoszenie opłat za ich usuwanie, a co za tym idzie

<sup>8</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010 r., s. 19-20.

<sup>9</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008 r., s. 238.

także kar pieniężnych, które mogłyby być wymierzone w przypadku konieczności uzyskania zezwolenia<sup>10</sup>. Zatem, skoro między innymi do drzew lub krzewów w lasach nie stosuje się art. 83 ust. 1 i 2 uop, to tym samym na ich usunięcie nie jest wymagane zezwolenie. Równocześnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 uop wynika jednoznacznie, iż nie pobiera się opłat za wycięcie drzew, na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie<sup>11</sup>. A zatem skoro nie jest wymagane zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów w lasach, to tym samym nie jest również dopuszczalne zastosowanie art. 88 i 89 uop – czyli ustalenie i wymierzenie kary pieniężnej za ich usunięcie bez wymaganego zezwolenia. W dotychczasowym orzecznictwie bardzo wyraźnie wskazywano, że ustawodawca nie przewidział żadnych okoliczności umożliwiających odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w sytuacji, gdy bez wymaganego zezwolenia usunięte zostało drzewo nie objęte dyspozycją art. 83 ust. 6 uop (w obecnym stanie prawnym art. 83f ust. 1 uop)<sup>12</sup>. Sytuacja ta uległa pewnej zmianie po wejściu w życie art. 89 ust. 7 uop pozwalającego na odstąpienie od wymierzenia kary w przypadku usuwania drzew spowodowanego wystąpieniem stanów wyższej konieczności. Jednak nie zmienia to faktu, że w dalszym ciągu co do zasady usunięcie drzew może mieć miejsce po uzyskaniu zezwolenia. Sądy administracyjne nie mają też wątpliwości co do tego, że przypadki, w których usunięcie drzewa nie wymaga zezwolenia, wymienione są enumeratywnie w dotychczasowym art. 83 ust. 6 uop (obecnie będzie to art. 83f ust. 1 uop), a co więcej jest to katalog zamknięty, stanowiący listę wyjątków od zasady wprowadzającej obowiązek uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów – zatem w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w tym przepisie wspomniana kara nie znajduje zastosowania<sup>13</sup>. Odnotować należy jednak fakt, iż szczegółowa analiza obowiązujących rozwiązań prawnych pozwoliła wyciągnąć nieco inne wnioski. Mianowicie w doktrynie słusznie przyjęto, że usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia może nastąpić tylko w przypadkach wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, zatem „wbrew gramatycznej wykładni postanowień art. 83 ust. 6 uop katalog zwolnień z obowiązku uzyskania zezwolenia ma charakter otwarty, a wyjątki zwalniające z obowiązku uzyskania zezwolenia mogą wynikać – i wynikają – również z innych przepisów prawa niż art. 83 ust. 6 uop. (...)”, co w praktyce oznacza, iż „oprócz wyjątków wynikających wprost z postanowień art. 83 ust. 6 uop należy dopuścić inne, bezpośrednio wyartykułowane w przepisach prawa”<sup>14</sup>. W związku z tym w praktyce może okazać się, że zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia może wynikać także z innych przepisów prawa. To zaś zmusza zarówno podmioty korzystające ze środowiska, jak i organy wydające zezwolenia lub wymierzające kary do gruntownej analizy obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych.

<sup>10</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 361.

<sup>11</sup> Zob. tamże, s. 381.

<sup>12</sup> Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2010 r., II SA/Kr 456/10, Lex nr 674244; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., IV SA/Wa 1026/08, Lex 516107; czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2006 r., IV SA/Wa 542/06, Lex nr 271485.

<sup>13</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., II OSK 140/09, Lex nr 578180; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 65/09, Lex nr 597752; czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2008 r., II SA/Lu 448/08, Lex nr 585282; a także D. Trzczińska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2010 r.*, II OSK 140/09, Lex nr 115376.

<sup>14</sup> Zob. K. Gruszecki, *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 grudnia 2008 r.*, II SA/Lu 448/08, Lex el.; a także K. Gruszecki, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2010 r., s. 114-115.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wątpliwości nie budzi też fakt, iż usuwanie drzewostanu znajdującego się na terenach lasów nie zostało poddane obowiązkowi uzyskiwania decyzji stanowiącej zgodę na jego wycięcie, wydawanej przez organ administracji publicznej wymieniony w art. 83 ust. 1 uop, a ograniczenia w tym względzie wynikają z przepisów ustawy o lasach. Dla drzew rosnących w lasach nie są bowiem wydawane decyzje o zezwoleniu na usunięcie wskazanych, konkretnych okazów. Usuwanie drzew z zasobów leśnych odbywa się na zasadach pozyskiwania drewna, bądź prowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych. Nadto organy administracji publicznej wskazane w ustawie o lasach nie mają kompetencji do wydawania decyzji o usunięciu drzew, a wycinanie drzewostanu polegające na pozyskiwaniu drewna odbywa się na podstawie planów urządzania lasów bądź decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej<sup>15</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu<sup>16</sup> wynika, że tryb sporządzenia uproszczonego planu urządzania lasu obejmuje między innymi sporządzenie rejestru zawierającego zadania z zakresu gospodarki leśnej, które z kolei powinny wskazywać etat cięć w drzewostanach przeznaczonych do użytkowania rębego, jak również etat cięć w drzewostanach<sup>17</sup>.

Z punktu widzenia postawionego na wstępie pytania istotnym jest dokonanie szczegółowej analizy art. 83f ust. 1 pkt 4 uop, a co za tym idzie wskazanie co przesądza o spełnieniu określonej w treści tego przepisu przesłanki, która powoduje wyłączenie stosowania art. 83 ust. 1 uop. Ustalenia wymaga zatem rozumienie pojęcia, którym posłużył się ustawodawca w art. 83f ust. 1 pkt 4 uop tj. pojęcia las. W języku polskim pojęcie to oznacza: „naturalny lub wyhodowany przez człowieka zwarty zespół roślinności z przewagą roślin drzewiastych i ze swoistą fauną”<sup>18</sup>, „zwarte zbiorowisko drzew rosnących na pewnym, zwykle dość dużym obszarze. (...) Gęstą i bujną roślinność”<sup>19</sup>. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca zdefiniował pojęcie „las” w art. 3 uol. Pojawia się zatem pytanie, czy definicja ta powinna być wyznacznikiem dla organu administracji badającego, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki o których mowa w art. 83f ust. 1 pkt 4 uop? Wprawdzie w treści tego przepisu – ustawodawca w sposób bezpośredni nie odwołał się do przepisów ustawy o lasach, niemniej jednak należy przyjąć, że pojęcie lasu musi odpowiadać definicji z art. 3 uol. Równocześnie należy odnotować, że w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „zarówno zagajnik, jak i zadrzewienie leśne luźne są traktowane jako lasy wtedy, gdy odpowiadają prawnej definicji lasu z art. 3 ustawy [z 1991 r.] o lasach. Jeżeli tej definicji nie odpowiadają, nie są traktowane jako lasy i do usuwania z nich drzew i krzewów stosuje się odnośne przepisy ustawy o ochronie przyrody”<sup>20</sup>. Zatem należy się posłużyć definicją lasu określoną w przepisach uol.

<sup>15</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2008 r., IV SA/Wa 1410/08, Lex nr 521851; czy wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2005 r., II OW 21/05, Lex 188298; a także rozważania TK w wyroku z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, Lex nr 189633.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1302.

<sup>17</sup> Zob. § 7 wskazanego rozporządzenia.

<sup>18</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, pod red. nauk. M. Szymczaka, tom II, Warszawa 1979 r., s. 12.

<sup>19</sup> Zob. *Inny słownik języka polskiego*, pod red. nauk. M. Bańko, Warszawa 2000 r., s. 748.

<sup>20</sup> W. Radecki, *Usuwanie drzew i krzewów z terenu przyszłej autostrady*, Lex el.



Ustawa ta, jak wynika z art. 1 uol, w założeniu określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową<sup>21</sup>, przy czym z treści art. 2 uol wynika, iż zgodnie z wolą ustawodawcy przepisy tej ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności. Podstawowe znaczenie ma jednak to, że w art. 3 uol ustawodawca zdefiniował pojęcie las. Z przepisu tego wynika, że „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne*”. Z definicji tej wynika, że o tym czy mamy do czynienia z lasem przesądzają w zasadzie dwa elementy, które muszą być spełnione łącznie<sup>22</sup>. W literaturze przedmiotu wyróżniono cztery kryteria uznawania danego gruntu za las tj.: po pierwsze kryterium przyrodnicze – czyli pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cech lasu jeśli spełnione są pozostałe kryteria; po drugie kryterium przestrzenne – czyli zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha; po trzecie kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwach przyrody i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które ze swej istoty nie są przeznaczone do produkcji leśnej; oraz po czwarte kryterium związku z gospodarką leśną<sup>23</sup>. Należy zaznaczyć, że w doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym zbyt mała powierzchnia gruntu lub brak przeznaczenia na któryś z przedstawionych w art. 3 uol celów związanych z szeroko rozumianą gospodarką leśną, skutkować będzie nieuznaniem go za las<sup>24</sup>. Niemniej jednak biorąc pod uwagę wskazane kryterium powierzchniowe nie należy ograniczać się jedynie do konkretnej działki (która może mieć powierzchnię mniejszą niż 0,10 ha), należy bowiem brać pod uwagę to, czy działka taka graniczy z innymi gruntami leśnymi, tworzącymi łącznie zwartą powierzchnię minimum 0,10 ha<sup>25</sup>.

Zatem rzecz sprowadza się do tego, czy za las może być uznany każdy grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną, drzewami i krzewami oraz runem leśnym, czy też grunt taki musi ponadto spełniać jedno z dodatkowych kryteriów. Wątpliwości nie budzą przy tym określenia z art. 3 pkt 1 lit. b) i c) uol, jak również pojęcie gospodarka leśna, o którym mowa w art. 3 pkt 2 uol. W ustawie o lasach brak natomiast definicji „produkcji leśnej”, o której mowa w art. 3 pkt 1 lit. a) uol, zawiera ona jedynie definicję „gospodarki leśnej” – która została określona jako działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwanie – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia,

<sup>21</sup> Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 17 – 22.

<sup>22</sup> Zob. tamże, s. 26; a także K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 361.

<sup>23</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach...*, s. 25.

<sup>24</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 362.

<sup>25</sup> Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2005 r., II SA/Bk 130/05, Lex nr 173757.

zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację poza-produkcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1 uol). Przyjęta przez ustawodawcę regulacja nie pozwala zatem postawić znaku równości między tymi pojęciami, nie są one zatem równoznaczne. Pojęcie produkcji leśnej jest bowiem związane z produkcją drewna. Nadal aktualnym pozostaje więc pytanie, w jaki sposób organ administracji może stwierdzić i wykazać, że dana nieruchomości gruntowa o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha, pokryta roślinnością leśną była lub jest przeznaczona do „produkcji leśnej”. Zagadnienie to jest niezwykle doniosłe z praktycznego punktu widzenia, a przy tym może sprawić organowi administracji nie małe trudności. Bez wątplenia o tym, że grunt był przeznaczony do produkcji leśnej może świadczyć sporządzenie planu urządzenia lasu, czy uproszczonego planu urządzenia lasu w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7 uol. Co jednak w przypadku, gdy w chwili dokonywania usuwania drzew takiego planu nie było? Należy przyjąć, że to iż w chwili dokonywania usuwania drzew takiego planu nie było w żadnym razie nie może przesądzać o tym, że grunt o określonej w ustawie powierzchni, pokryty roślinnością leśną nie był przeznaczony do produkcji leśnej. Bez wątplenia fakt przeznaczenia go do produkcji leśnej można wykazywać innymi dowodami rzeczowymi, jak również osobowymi<sup>26</sup>. W doktrynie podkreśla się chociażby, że najprostszym dowodem świadczącym o tym, że w konkretnym przypadku mamy do czynienia z lasem będzie wypis z ewidencji gruntów<sup>27</sup>. Z dokumentu tego wynika bowiem zarówno przeznaczenie konkretnej nieruchomości, jak i jej powierzchnia. Trzeba jednak zaznaczyć, że mimo iż jest to najprostszy dowód to jednak nie jedyny, można na nim jednak poprzestać gdy sprawa nie budzi żadnych wątpliwości, a strony nie kwestionują zamieszczonych w ewidencji zapisów. Należy mieć bowiem na względzie to, że okoliczności faktyczne ulegają zmianom, które nie zawsze znajdują szybkie odzwierciedlenie w ewidencji gruntów. Równocześnie podkreślenia wymaga to, że ustawodawca nie wskazał że przesądzają tutaj zapisy w ewidencji gruntów, jak ma to chociażby miejsce w sprawach wymiaru podatków<sup>28</sup>. Istotnym jest zatem jedynie to, czy konkretny stan faktyczny odpowiada definicji lasu z art. 3 uol, a nie odnotowanie tego faktu w ewidencji gruntów. Co więcej należy pamiętać o tym, że wpis do ewidencji gruntów i budynków ma charakter deklaratoryjny, a więc potwierdza on jedynie istniejący stan – to z kolei oznacza, że skoro takiego wpisu dokonano, to na działkach w istocie las musiał być już wcześniej, zanim ów wpis nastąpił. Akty deklaratoryjne wywołują bowiem skutki prawne wstecz – *ex tunc*. Należy się jednak zastanowić, jakie znaczenie mają dane z ewidencji gruntów i budynków dla określenia rodzaju użytków gruntowych?

Bez wątplenia ewidencja gruntów i budynków jest podstawą krajowego rejestru informacji o terenie, jest sporządzana dla całego kraju i powinna być na bieżąco aktualizowana. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 upgk, „*Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące: 1) gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas*

<sup>26</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/2008, Lex Polonica nr 2096385.

<sup>27</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 362.

<sup>28</sup> Zob. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm. – powoływanej dalej jako upgk – zgodnie z którym: „*Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków*”.

*gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały złożone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty; (...)*". Z postanowień tego przepisu nie wynika jednak w jakiej formie prawnej powinna być dokonana aktualizacja wpisu do ewidencji gruntów. Na gruncie postanowień tego przepisu w orzecznictwie przyjmuje się, że „Przepisy art. 20 i art. 22 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne upoważniają do wydawania wprost na ich podstawie decyzji administracyjnych”<sup>29</sup>. W związku z czym już tylko ten przepis może stanowić podstawę do wydania decyzji administracyjnej jeżeli zachodzi taka konieczność. W praktyce zwraca się jednak również uwagę na to, że „Wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (...) może nastąpić w dwojakim trybie: albo w trybie czynności materialnoteczniczej w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany, o którym organ tylko zawiadamia, albo w drodze decyzji. Tę drugą formę rozstrzygnięcia, zgodnie z przepisem par. 47 ust. 3 rozporządzenia stosuje organ wtedy, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów. Wówczas starosta przeprowadza w sprawie tej aktualizacji postępowanie administracyjne, które kończy się decyzją wprowadzającą zmiany lub odmawiającą wprowadzenia żądanej zmiany”<sup>30</sup>. Oznacza to, że w przypadku wystąpienia przez osobę mającą w tym interes prawny z wnioskiem o aktualizację wpisu do ewidencji (a taką niewątpliwie zawsze jest właściciel nieruchomości) oraz występowania w obrocie prawnym nieruchomości organ administracji jeżeli stwierdzi wystąpienie podstaw uzasadniających dokonanie wpisu do ewidencji, to je wprowadzi. Natomiast jeżeli stwierdzi, że brak do tego podstaw faktycznych, to wówczas wyda decyzję odmawiającą dokonania zmiany w ewidencji. Generalnie postępowanie bez względu na rodzaj zmian jakie mają być wprowadzone do ewidencji przebiegać powinno w taki sam sposób. W przypadku lasów (a te są istotne z punktu widzenia tego opracowania) należy jednak zwrócić uwagę na postanowienia art. 20 ust. 3a upgk, który nakazuje uwzględnienie w tym procesie rozwiązań wynikających z ustawy o lasach. W związku z tym w orzecznictwie sądowym zaprezentowano pogląd przyjmujący, że „Obowiązek aktualizowania danych objętych ewidencją gruntów i budynków, podlega ograniczeniu w stosunku do zmian dotyczących ustalania granic i powierzchni lasów. Zmiany te nie mogą być dokonywane wbrew planom urządzania lasów, które stanowią szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów i przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów. Plan urządzania lasu zawiera bowiem, nie tylko opis, ale także zestawienie powierzchni lasów i gruntów do zalesienia (art. 18 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z 1991 r. o lasach)”<sup>31</sup>. W związku z tym w praktyce przyjmuje się również, że „Wynikająca z planu urządzania lasu jego powierzchnia i granice są wiążące dla organów ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to, że dopóki w planie urządzania lasu nie zostanie dokonana zmiana, o której mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z 1991 r. o lasach, dopóty organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie są uprawnione do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu,

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 2 października 2009 r., I OSK 494/09, Lex nr 529488.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 119/08, Lex nr 510289.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2008 r., I OSK 1077/07, Lex nr 496231.

które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urządzenia lasu<sup>32</sup>. Dlatego też w przypadku aktualizacji wpisu w ewidencji gruntów w odniesieniu do lasów postępowanie będzie musiało przebiegać dwuetapowo. W pierwszym etapie podmiot zainteresowany aktualizacją wpisu do ewidencji (lub organ administracji z urzędu) będzie musiał zadbać o to aby konkretny las został zakwalifikowany jako las z punktu widzenia gospodarki leśnej. W drugiej natomiast już w oparciu o postanowienia art. 20 upgk zostanie zaktualizowany wpis w ewidencji gruntów. Dlatego też z punktu widzenia analizowanego problemu niezbędne staje się przypomnienie w jaki sposób z punktu widzenia gospodarki leśnej następuje potwierdzenie, że konkretny grunt jest lasem. Podstawy prawne takiego procesu zostały ustalone w art. 19 ustawy o lasach, który przewiduje, że najważniejszy w tym zakresie powinien być plan urządzenia lasu (ust. 1). Jeżeli są to grunty nie stanowiące własności Skarbu Państwa to taką rolę będzie spełniał uproszczony plan urządzenia lasu (ust. 2).

Z kolei użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na użytki rolne, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane, tereny komunikacyjne, użytki ekologiczne, grunty pod wodami i tereny różne. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że z załącznika nr 6 pkt 1 Lp 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>33</sup>, który wskazuje na zaliczenie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych – w tym do gruntów leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych – wynika, że odróżnia się lasy (przez odwołanie się do definicji z art. 3 uol) od gruntów zadrzewionych i zakrzewionych – wśród których wyróżnia się przede wszystkim grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,100 ha. Podstawą rozróżnienia między lasem (jako gruntem pokrytym roślinnością leśną), a gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi (jako również gruntem pokrytym roślinnością leśną) – jest wyłącznie kryterium obszarowe. Lasem jest zatem grunt pokryty roślinnością leśną o obszarze zwartym co najmniej 0,10 ha, natomiast gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi są grunty pokryte roślinnością leśną o obszarze mniejszym niż 0,10 ha. Wobec powyższego można zgodzić się z poglądem SN wyrażonym w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08<sup>34</sup>, iż „w świetle art. 3 pkt 1 ustawy z 1991 r. o lasach, za las należy także uznać grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c (nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody ani nie został wpisany do rejestru zabytków). Dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej”.

Rozważenia wymaga również znaczenie jakie mają dla określenia rodzaju użytków gruntowych zapisy w ewidencji gruntów i budynków. Bez wątplenia zapisy te pełnią funkcję informacyjną. Jak już była o tym mowa wyżej w orzecznictwie wskazuje się wręcz, iż ewidencja ze swej istoty ma właśnie taki charakter i jest prowadzona w celu uporządkowania

<sup>32</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., I OSK 904/07, Lex nr 496164; podobnie wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2008 r., I OSK 846/07, Lex nr 566655.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 542.

<sup>34</sup> LexPolonica 2096385.

informacji o gruntach, jednakże nie rozstrzyga o ich przeznaczeniu<sup>35</sup>. Bez wątplenia więc powinna być na bieżąco aktualizowana – co jednak nie zawsze ma miejsce w praktyce<sup>36</sup>. Równocześnie odnotować należy, że aktualizacja ewidencji może zostać dokonana nie tylko na wniosek ale również z urzędu<sup>37</sup>. Należy więc przyjąć, że dane ujęte w ewidencji gruntów nie mają przesądzającego znaczenia dla charakteru przeznaczenia konkretnego terenu. Tym samym decyduje rzeczywisty stan gruntu, rzeczywisty cel na który był on wykorzystywany – w niniejszym przypadku w chwili dokonania wycięcia drzew. Równocześnie nie można w praktyce wykluczyć sytuacji, gdy dopiero w toku postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy uop, a zmierzającego do nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia, właściciel gruntu podejmie działania polegające na wystąpieniu do właściwego organu (starosty) z wnioskiem o sporządzenie uproszczonego planu urządzenia lasu, czy wydanie decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Okoliczność ta musi mieć wpływ na postępowanie prowadzone w trybie przepisów uop. Skoro bowiem grunt był pokryty roślinnością leśną, co mogą potwierdzić zapisy uproszczonego planu urządzenia lasu, czy decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej – o których mowa w art. 19 ust. 2 i 3 uol – to za wiarygodne należałoby uznać twierdzenie, że zapisy w ewidencji gruntów i budynków nie zostały uaktualnione, a przedmiotowy grunt był w istocie lasem w rozumieniu ustawy o lasach – to z kolei powoduje konieczność aktualizacji zapisów w ewidencji gruntów i budynków, o co również powinien wystąpić właściciel gruntu. W takim przypadku informacje znajdujące się w ewidencji gruntów nie mogą mieć znaczenia przesądzającego dla przyjęcia, że dany grunt jest, bądź nie jest lasem. Podkreślić bowiem należy, iż skoro strona postępowania dotyczącego wymierzenia kary za usunięcie drzew bez zezwolenia występuje z wnioskiem o sporządzenie uproszczonego planu urządzenia lasu oraz wydanie decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej to znaczy, że kwestionuje zapisy w ewidencji gruntów. Równocześnie fakt wszczęcia postępowania zmierzającego w kierunku ustalenia przez kompetentne do tego organy czy w istocie na gruncie istnieje, czy też nie las należy uznać za zagadnienie wstępne, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>38</sup>, a co za tym idzie fakt ten powinien skutkować zawieszeniem postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia.

Trzeba także zauważyć, że w toku postępowania przed starostą w przedmiocie aktualizacji wpisu do ewidencji będą ustalone okoliczności mające rozstrzygające znaczenie dla prowadzonego przez organ postępowania zmierzającego do nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia – mianowicie, kiedy nastąpiło faktyczne przekształcenie terenu w las tj. kiedy nastąpiła tzw. sukcesja naturalna i doszło do utworzenia lasu. Zatem, w takim przypadku organ leśny dokona ustaleń, które mają bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcia sprawy. Podda on bowiem ocenie istniejące na gruncie pozostałości po wycince – w postaci śladów pni, na

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, Lex nr 459339; wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/2008, LexPolonica nr 2096385.

<sup>36</sup> Zob. art. 22 upgk, a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Gd 702/07, Lex nr 549339.

<sup>37</sup> Zob. art. 24a ust. 1 upgk.

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. – powoływana dalej jako kpa.

podstawie których określi gatunki wyciętych drzew, ich ilość, to jak gęsto rosły, a także jaki był ich wiek, które pozwolą mu na ustalenie, czy z punktu widzenia gospodarki leśnej teren ten jest lasem i czy był nim w chwili dokonywania wycinki drzew, co będzie z kolei podstawą aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów. Dokonując takich ustaleń należy pamiętać o tym, że ewidencja gruntów ma charakter jedynie deklaratoryjny. W związku z tym nie ma tutaj znaczenia data samego wpisu do ewidencji gruntów. Jak już o tym była mowa wyżej w tym zakresie istotne będą ustalenia wynikające z planów urządzenia lasu albo decyzja wyznaczająca zadania z zakresu gospodarki leśnej. Z podstaw prawnych ich opracowywania nie wynika jednoznacznie jaki jest ich charakter prawny. Biorąc jednak pod uwagę, że decyzje wyznaczające zadania z zakresu gospodarki leśnej wydawane są na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3 i 4 uol) należy uznać, że mają one charakter mieszany deklaratoryjno-konstytucyjny. W pierwszej kolejności potwierdzają one bowiem, że w konkretnym przypadku występuje las, a dopiero po dokonaniu takich ustaleń będą wprowadzane rozwiązania o charakterze konstytucyjnym wskazujące jakie działania *in concreto* mogą być podjęte w przyszłości. Podobny walor mają plany urządzenia lasu. Dlatego też mimo wątpliwości co do ich charakteru prawnego należy uznać, że także one będą miały charakter mieszany. Najważniejsze więc będzie jednoznaczne ustalenie czy grunt, z którego usunięto drzewa w chwili dokonania wycięcia drzew był lasem, czy też nie. Dokonanie takich konstatacji wywoła konieczność umorzenia, na podstawie art. 105 kpa, postępowania prowadzonego w trybie przepisów uop, a zmierzającego do nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia jako bezprzedmiotowego, z uwagi na spełnienie przesłanek z art. 83f ust. 1 pkt 4 uop.

Decyzje w przedmiocie kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia mają charakter decyzji związanych (poza przypadkiem wynikającym z art. 89 ust. 7 uop, w którym organ może odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej z uwagi na wystąpienie stanu wyższej konieczności, ale teoretycznie nie ma takiego obowiązku), a co za tym idzie uznanie organu ograniczone jest jedynie do etapu wyprowadzenia wniosków z określonego stanu faktycznego sprawy<sup>39</sup>. Zatem wystarczającą do nałożenia kary przesłanką jest brak zezwolenia, czyli zgody właściwego organu administracji, chyba że mamy do czynienia z sytuacją, o której mowa w art. 83f ust. 1 uop tj. na usunięcie drzew lub krzewów nie jest wymagana zgoda<sup>40</sup>. Tym samym więc wydając decyzję administracyjną w indywidualnej sprawie organ administracji obowiązany jest stosować przepisy procedury określone w przepisach kpa. Przy czym podstawowym obowiązkiem organów administracji jest podejmowanie działań pozostających w zgodzie z zasadą praworządności – z art. 6 kpa wynika bowiem obowiązek działania na podstawie przepisów prawa<sup>41</sup>. Należy przy tym pamiętać o możliwych odrębnościach procesowych – które często mają miejsce w sprawach z zakre-

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 sierpnia 2009 r., IV SA/Po 236/09, Lex nr 553438; a także K. Kopyściańska, M. Uśák, *Zwolnienie rolnika z opłat za wycięcie drzew*, Lex nr 82323/1.

<sup>40</sup> Zob. A. Kazimierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów* [w:] *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011 r., s. 441.

<sup>41</sup> Trzeba przy tym zauważyć, że kodeksowa zasada praworządności ma również wymiar zasady konstytucyjnej, a jej źródłem jest art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”.



su ochrony środowiska – związanych chociażby z zasadami przeprowadzania postępowania wyjaśniającego<sup>42</sup>.

Przepisy uop nakładają na organy administracji prowadzące postępowanie w sprawie wymierzenia kary za usunięcie drzew bez zezwolenia w pierwszej kolejności obowiązek ustalenia, że faktycznie doszło do usunięcia drzew bez zezwolenia – przy czym muszą one wziąć pod uwagę treść art. 83f ust. 1 uop. Zatem prowadzący postępowanie organ administracji powinien zbadać, czy w sprawie ma miejsce któryś z przypadków określonych w tym przepisie, a więc również to, czy grunt z którego usunięto drzewa nie jest lasem. W tym celu należy ustalić czy spełnione zostały przesłanki z art. 3 uol. Przy czym ustalenia w tym względzie mają bezwzględne pierwszeństwo, wykazanie że w chwili wycięcia grunt był lasem wyklucza bowiem możliwość wydania decyzji w trybie art. 88 uop, a co za tym idzie koniecznym będzie umorzenie postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za wycięcie drzewa bez zezwolenia. W przypadku gdy organ prowadzący postępowanie w sprawie nałożenia kary za usunięcie drzew bez zezwolenia uzyska informacje o toczącym się przed starostą postępowaniu w sprawie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu, czy też określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej – powinien zawiesić prowadzone postępowanie w oparciu o art. 97 § 1 pkt 4 kpa. Ustalenia prowadzone przez starostę należy bowiem traktować jako zagadnienie wstępne, które obligatoryjnie powoduje zawieszenie postępowania prowadzonego w sprawie głównej. Przy czym to, czy dany grunt jest lasem czy też nim nie jest, należy uznać za zagadnienie odrębne od sprawy na tle której wystąpiło tj. sprawy w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za wycięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia. Równocześnie od rozstrzygnięcia tej kwestii tj. czy w chwili dokonywania wycinki drzew grunt był, czy też nie był lasem, zależy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji. Ustalenie to warunkuje bowiem merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia, zależy od niego bowiem treść przyszłego rozstrzygnięcia, jak i możliwość kontynuowania postępowania jurysdykcyjnego. Tym samym więc rozstrzygnięcie kwestii czy grunt był lasem w chwili dokonania wycinki drzew, stanowi kluczową przesłankę dla wiążącego wyznaczenia konsekwencji normy prawnej w postępowaniu jurysdykcyjnym<sup>43</sup>. Kwestia występowania w sprawie przesłanek z art. 83f ust. 1 uop ma pierwszoplanowe znaczenie i bez wątplenia musi być wyjaśniona zanim organ zbada związek przyczynowy między działaniem określonego podmiotu, a zniszczeniem drzew. Do pociągnięcia do odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia wystarczającym jest bowiem – ale i koniecznym – wykazanie związku przyczynowego między działaniem okre-

<sup>42</sup> Zob. § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów, Dz. U. Nr 219, poz. 2229 – zgodnie z którym „*Administracyjną karę pieniężną nakłada się po stwierdzeniu usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia lub po zniszczeniu terenów zieleni, zadrzewienia, drzewa lub krzewu oraz po przeprowadzeniu oględzin, z których sporządza się protokół*” (ust. 1), nadto „*Wydając decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, uwzględnia się ustalenia zawarte w protokole*” (ust. 3), równocześnie w ust. 2 określono co taki protokół powinien zawierać; a także K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010 r., s. 403 i n.

<sup>43</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2009 r., II SA/Kr 132/09, Lex nr 550496.



ślonego podmiotu, a zniszczeniem drzew lub krzewów. Bez takiego bowiem założenia posiadacz nieruchomości ponosiłby odpowiedzialność nawet w sytuacji, gdy usunięcie drzew lub krzewów było dokonane na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu posiadacz nieruchomości nie wiedział, i za którą nie ponosi odpowiedzialności<sup>44</sup>.

W orzecznictwie wątpliwości nie budzi fakt, iż kara pieniężna za usunięcie z nieruchomości drzewa bez pozwolenia może być wymierzona właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości jedynie wówczas gdy dokonali oni wycięcia drzew osobiście albo zlecieli wykonanie tej czynności innym osobom, a wykazanie tej okoliczności jest zadaniem organów administracji<sup>45</sup>. Równocześnie podnosi się, iż „tylko wykazanie przez posiadacza nieruchomości, iż nie wiedział on o usunięciu drzewa przez osobę trzecią i nie mógł temu zapobiec zwalnia go z odpowiedzialności”<sup>46</sup>. W judykaturze podnosi się przy tym, że to organ administracji ma obowiązek wykazać, że pomiędzy działaniem (zaniechaniem) posiadacza a wycięciem drzew, zachodzi związek przyczynowy<sup>47</sup>. Organy muszą zatem udowodnić, że posiadacz nieruchomości przynajmniej wiedział o usuwaniu drzew z jego nieruchomości i na to działanie się godził. Jeżeli natomiast drzewa usunęła osoba trzecia bez jego wiedzy i w sposób, któremu nie mógł zapobiec, wtedy posiadacz nieruchomości odpowiedzialności z art. 88 ust. 1 pkt 2 uop nie ponosi.

**3.** Należy więc przyjąć, że skoro art. 83f ust. 1 pkt 4 uop wyłącza stosowanie art. 83 ust. 1 uop, a co za tym idzie do drzew lub krzewów w lasach nie stosuje się art. 83 ust. 1 uop, a tym samym na ich usunięcie nie jest wymagane zezwolenie – a równocześnie zostało wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia, że przedmiotowy teren jest lasem to rozstrzygnięcie tej kwestii jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 kpa dla rozstrzygnięcia sprawy nałożenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia. Ustalenia starosty dotyczące tego, czy przedmiotowy grunt był w chwili dokonywania wycinki lasem, będą bowiem miały bezpośredni wpływ na byt sprawy, która toczy się przed organem właściwym do wydania decyzji w sprawie nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia. Równocześnie strona postępowania prowadzonego w trybie przepisów uop powinna jak najszybciej poinformować o toczącym się przed starostą postępowaniu – organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia, a ten powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa. W sprawie zawieszenia postępowania organ administracji powinien wydać postanowienie, na które służy zażalenie (art. 101 § 3 kpa). W przypadku gdyby organ ten nie wydał postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania (na które służy zażalenie), należy to naruszenie przepisów kpa podnieść w odwołaniu od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Równocześnie należy

<sup>44</sup> Zob. K. Gruszecki, *Ochrona drzew i krzewów w miastach i wsiach w świetle nowych uregulowań prawnych*, Samorząd Terytorialny z 2003 r., nr 1- 2, s. 125; a także K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 401 – 402.

<sup>45</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2008 r., II OSK 1410/07, Lex nr 526063.

<sup>46</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 1957/08, Lex nr 564013.

<sup>47</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2007 r., II SA/Gd 661/06, Lex nr 384133.

podkreślić, iż argumentację dowodową, że przedmiotowy grunt jest lasem należy przedstawić w postępowaniu przed starostą – organ prowadzący postępowanie w sprawie nałożenia kary za wycięcie drzew bez zezwolenia nie jest bowiem właściwy do oceny tej kwestii. Jak wynika z powyższych rozważań ustalenie, czy usunięte drzewa znajdowały się na gruncie leśnym, czy też nie, nie jest prostym zadaniem, a nowe rozwiązania wynikające z ustawy z 25 czerwca 2015 r. nie wprowadziły w tym zakresie istotnych zmian. Dlatego też wydaje się, że *de lege ferenda* rozwiązania w tym zakresie mogły by zostać uporządkowane. Biorąc jednak pod uwagę złożoność problemu oraz uwzględniając fakt, że podobne problemy procesowe występują także w odniesieniu do innych zagadnień związanych z ochroną środowiska należałoby się zastanowić, czy takie rozwiązania porządkujące nie powinny być wprowadzone np. w formie dodania do kpa kolejnego działu poświęconego postępowaniom w sprawach z zakresu ochrony środowiska (tak jak to w przeszłości miało miejsce w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych)<sup>48</sup>. Wprowadzenie takich rozwiązań niewątpliwie wpłynęłoby na ujednoczenie praktyki oraz podniesienie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Sposób dokonania takich zmian wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

---

<sup>48</sup> Zob. art. 164 – 179 uchylone z dniem 1 stycznia 1998 r. przez art. 307 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 1997 r., nr 137, poz. 926.

Adam Habuda

## KONSTYTUCYJNE DYLEMATY KARY ZA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA (UWAGI NA MARGINESIE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 1 LIPCA 2014 R.)

---

Przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego stały się przepisy ustawy o ochronie przyrody, dotyczące administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego pozwolenia. Wątpliwości powstały na tle przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 ustawy, które w chwili złożenia skargi konstytucyjnej miały taką oto treść:

*Art. 88 ust. 1 pkt 2: Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.*

*Art. 89 ust. 1: Administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1, ustala się w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6.*

Zarzut niekonstytucyjności wyżej wskazanych przepisów prawnych, postawiony został przez kilka osób fizycznych, na które organ administracji nałożył administracyjną karę pieniężną za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, określonego drzewa.

W sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do konstytucyjności przepisów o administracyjnych karach pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia czytamy:

Artykuł 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>.

Ze względu na spory doktrynalne towarzyszące stosowaniu przywołanych przepisów<sup>2</sup>, kontrowersje społeczne zauważalne szczególnie wśród właścicieli „zadrzewionych” nieruchomości, a wreszcie istotę administracyjnej kary pieniężnej – jako ważnego w prawie administracyjnym instrumentu prawnego, warto zatrzymać się przy zastosowanej przez sąd konstytucyjny argumentacji prawniczej.

<sup>1</sup> Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Dz. U. z 2014 r., poz. 926.

<sup>2</sup> Zob. np. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 530 i nast., A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*, Wrocław 2015, s. 131 i nast.

## Zarzuty podniesione we wniesionych skargach

Autorzy skarg zarzucają wskazanym wyżej przepisom **automatyzm, rygoryzm i sztywność**, co w ich przekonaniu narusza szereg zasad konstytucyjnych i chronionych ustawą zasadniczą praw: prawo własności, zasadę równości wobec prawa i równej ochrony prawnej własności, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę proporcjonalności, zasadę państwa prawnego. Niezgodne z Konstytucją RP jest obligatoryjne wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa, bez uwzględnienia okoliczności faktycznych sprawy, w obligatoryjnej wysokości, i bez indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej. Przez ich „automatyczne” stosowanie prowadzą wprost do wymierzenia kary nieproporcjonalnej do wagi naruszonego dobra. Zaskarżone przepisy są przejawem zbędnego formalizmu i biurokracji, ponieważ stawiając wymogi formalne (uzyskanie pozwolenia) ponad dobro nadrzędne, którym jest bezpieczeństwo, życie i zdrowie ludzi, nie przyczynia się realnie do ochrony przyrody, a skutki ich stosowania są niesprawiedliwe i krzywdzące, zwłaszcza dla osób mających trudną sytuację finansową.

Zakwestionowane przepisy **drastycznie i nieproporcjonalnie ograniczają prawo własności**. Uprawnienia właściciela nieruchomości ograniczają się jedynie do podjęcia decyzji o zasadzeniu drzewa na swojej nieruchomości, ewentualnie do zakupu nieruchomości, na której jest już posadzone drzewo, natomiast jest on pozbawiony wpływu na decydowanie o dalszym losie takiego drzewa, a zwłaszcza o jego wycięciu.

Zaskarżone przepisy **naruszają zasadę proporcjonalności**, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trudno mówić o zachowaniu takiej proporcji w sytuacji, gdy nakładane kary są rażąco wysokie, biorąc pod uwagę wartość pozyskanego drewna. Zakwestionowane przepisy ustawy o ochronie przyrody są ponadto niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ różnicują sytuację podmiotów w sposób, który nie urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Należy zwrócić uwagę na rozbieżność sankcji przewidzianych przez ustawę o ochronie przyrody za wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia oraz sankcji przewidzianych za wycięcie drzewa w lesie, określonych w kodeksie wykroczeń. Pomimo tożsamości celów tych sankcji (ochrona środowiska), ich wysokość jest zdecydowanie różna – kary za wycięcie drzewa w lesie są niższe w porównaniu z karami administracyjnymi wymierzonymi na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Kwestionowane przepisy naruszają również art. 18 Konstytucji, ponieważ przez przewidziane w nich tak wysokie kary rujną byt rodzin.

## Stanowiska pozostałych uczestników postępowania

W postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej wzięli udział Marszałek Sejmu RP, reprezentujący izbę niższą parlamentu, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, oraz Minister Środowiska, poproszony przez Trybunał o przedstawienie opinii i udzielenie informacji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutami skargi. Wskazał, że dopuszczalność stosowania przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej, ujmowanej jako oderwana od winy odpowiedzialność za naruszenie prawa, nie budzi, co do zasady, wątpliwości ani w dok-

trynie, ani w orzecznictwie Trybunału. Marszałek Sejmu uznał też za niezasadne stwierdzenie skarżących, jakoby zakwestionowany art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody „głęboko” ingerował w prawo własności.

Zdaniem Marszałka niezasadne są argumenty o podstawowym znaczeniu okoliczności faktycznych dla określenia wysokości kary administracyjnej, bowiem celem kary pieniężnej określonej w art. 89 ust. 1 nie jest odpłata za popełniony czyn, lecz ochrona interesu publicznego.

Prokurator Generalny uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności ingerencji ustawodawczej. Ograniczenie wykonywania przez właściciela praw do nieruchomości, w postaci obowiązku wystąpienia o zezwolenie na usunięcie drzewa (krzewu), co do zasady, nie narusza istoty prawa własności. Wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych budzi jednak to, czy ingerencja w prawo własności nie jest zbyt głęboka, dolegliwa, i czy nie narusza reguły konieczności wkroczenia w demokratycznym państwie prawnym w prawa obywateli. Prokurator Generalny uznał, że przyjęta przez ustawodawcę metoda sankcjonowania tego obowiązku, polegająca na mechanicznym wymierzaniu, bez uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności umożliwiających wyłączenie odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego, kary, prowadzi do nadmiernej dolegliwości w stosunku do osoby, która nie wystąpiła o zezwolenie na usunięcie drzewa lub go nie uzyskała.

Polski ombudsman stwierdził, że art. 88 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej bez uwzględnienia usprawiedliwionych okoliczności niezależnych od właściciela nieruchomości uzasadniających owo usunięcie, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności Rzecznik zauważył, że przy wymierzaniu kary nie bierze się pod uwagę tego, czy wycięte bez uzyskania stosownego zezwolenia drzewo było zdrowe, czy też obumarłe, albo zostało zniszczone w wyniku działania zdarzeń niezależnych od właściciela nieruchomości. Rzecznik zwrócił również uwagę na to, że wójt nie ma możliwości miarkowania wysokości kary i nie może brać pod uwagę innych okoliczności. Wątpliwości dotyczą w szczególności tego, czy dolegliwość kary nie jest nadmierna (nieproporcjonalna) w stosunku do wagi deliktu administracyjnego. Stosowanie automatyzmu i sztywności sankcji – bez wprowadzenia dodatkowych mechanizmów mających na celu wymierzenie kary adekwatnej do wielkości szkody wyrządzonej w środowisku przyrodniczym i stopnia przyczynienia się, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Analizując kwestię naruszenia prawa własności, Rzecznik uznał, że konieczność zapłacenia administracyjnej kary pieniężnej może wiązać się nie tylko z zagrożeniem egzystencji właściciela nieruchomości, lecz może spowodować utratę prawa własności w wyniku wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji i zlicytowania nieruchomości na poczet zobowiązania publicznoprawnego.

Minister Środowiska stwierdził, że zakwestionowane przepisy nie naruszają Konstytucji, jakkolwiek Rada Ministrów podjęła prace nad regulacjami pozwalającymi na większą elastyczność w zakresie stosowania kar.

## Stanowisko Trybunału

Trybunał na wstępie podkreśla, że chybione są te argumenty skarżących, które odnoszą się do naruszenia przez wskazane przepisy ustawy o ochronie przyrody art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), art. 21 ust. 1 (zasada ochrony własności), art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa). Wskazane przepisy ustawy zasadniczej nie mogą być samoistnymi wzorcami kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, gdyż nie statuują konstytucyjnych wolności ani praw, a skarżący – wskazując je jako wzorce kontroli – nie powiązali ich z prawami, których naruszenie zarzucają. Takie powiązanie ma miejsce jedynie w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, w aspekcie wynikającego z niego zakazu nadmiernej ingerencji w chronioną konstytucyjnie sferę praw jednostki.

Problem konstytucyjny – zdaniem Trybunału – polega na tym, czy przewidziany w za skarżonych przepisach bezwzględny obowiązek nałożenia przez organ samorządu gminnego administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny w postaci usunięcia, bez wymaganego zezwolenia, lub zniszczenia przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, bez względu na stan zdrowotny drzewa (krzewu) i przyczyny jego usunięcia (zniszczenia), w sztywno określonej wysokości, nieuwzględniającej żadnych okoliczności dotyczących tego czynu, jest zgodny z zasadą ochrony własności<sup>3</sup>, tj. z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W oparciu o wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał formułuje pewien model „praworządnej” administracyjnej kary pieniężnej. Mianowicie przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego, nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Minimalny standard powinien być wyznaczony tak, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada). Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki. Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary – w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku przyrodniczym. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie

<sup>3</sup> Na temat relacji prawa własności – ochrona środowiska zob. *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.

dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które to podmioty powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia.

Konstytucyjna dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prawa własności nie budzi wątpliwości, ocena wprowadzających ograniczenia regulacji sprowadza się do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane. Na podstawie art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza się ograniczenie własności wyłącznie w drodze ustawy oraz zakazuje się naruszenia istoty prawa własności. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje ponadto podstawową przesłankę dopuszczalności ograniczeń, którą stanowi konieczność takiego ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, ze względu na wymienione w tym przepisie enumeratywnie dobra (wartości): bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona wolności i praw innych osób.

Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności była podstawą wytworzenia judykatury, także konstytucyjnej, co z kolei posłużyło ułożeniu swego rodzaju testu proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Przeprowadzając taki test trzeba odpowiedzieć na następujące pytania: 1) czy wprowadzająca ograniczenie regulacja prawna ma uzasadnienie w potrzebie ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji? 2) czy regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu? 3) czy jest ona konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić? 4) czy efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki?

Zdaniem Trybunału, nie ulega wątpliwości, że przewidziany w ustawie o ochronie przyrody zakaz usuwania drzew (krzewów) bez odpowiedniego zezwolenia, pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej, stanowi ingerencję państwa w wykonywanie prawa własności nieruchomości, na której rosną drzewa lub krzewy. Ograniczenia prawa własności nieruchomości, ustanowione przez zaskarżone art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, nie dotyczą prawa do rozporządzania nieruchomością, lecz prawa do korzystania z niej i pobierania pożytków. Właściciel nie może bowiem, bez zezwolenia właściwego organu, usunąć drzewa lub krzewu, które jest częścią tej nieruchomości. Brak zezwolenia może mu utrudnić zagospodarowanie działki zgodnie z jego wolą (np. zabudowę). Uzyskanie zezwolenia wiąże się często z obowiązkiem uiszczenia stosunkowo wysokiej opłaty.

Nie ma wątpliwości, że główną wartością konstytucyjną, dla ochrony której ustawodawca wprowadził do ustawy o ochronie przyrody zakwestionowane rozwiązania, był wzgląd na ochronę przyrody (szerzej: środowiska). W art. 31 ust. 3 Konstytucji ochrona przyrody jest *expressis verbis* wymieniona jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym z prawa własności nieruchomości i jej poszczególnych składników.



Ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i motywowania celem ochrony środowiska (oba te wymogi spełnia zakwestionowana ustawa o ochronie przyrody), muszą jednak odpowiadać wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności (*sensu stricto*).

Po pierwsze, należy odpowiedzieć na pytanie, czy kary pieniężne są właściwym instrumentem mogącym skutecznie zapobiegać usuwaniu lub niszczeniu drzew i krzewów. Trybunał stoi na stanowisku, że mechanizm prawny polegający na obowiązku uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z danej nieruchomości i uiszczenia w określonych przypadkach opłaty, pod groźbą pieniężnej kary administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia, jest adekwatnym i efektywnym środkiem ochrony przyrody w tym zakresie. Ma on zapobiegać, i w dużym stopniu zapobiega, samowolnemu usuwaniu zadrzewień, które mogłyby powodować niepowetowany uszczerbek w środowisku przyrodniczym, w celu realizacji interesu prywatnego. Niewątpliwie, ogromna większość właścicieli i posiadaczy działek przestrzega tego obowiązku.

Po drugie, kwestią do rozważenia jest, czy ustanowione zaskarżonymi przepisami ograniczenia prawa własności nieruchomości były konieczne dla realizacji celu, jakim jest ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, konstytucyjny wymóg „konieczności” zostaje spełniony, gdy wartości konstytucyjnej z katalogu ujętego w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji nie można chronić w inny sposób, z pominięciem dokonanego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw (wolności).

Trybunał uznaje, że wprowadzenie i utrzymywanie tego mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikających z jego stosowania ograniczeń prawa własności jest konieczne. Nie można bowiem wskazać innego sposobu ochrony przyrody w tym zakresie, który mógłby równie skutecznie zapobiegać niszczeniu drzewostanu. Brak obowiązku uzyskiwania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, albo ograniczenie się tylko do tego obowiązku, bez zagrożenia karą w przypadku jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym drzewostan.

Po trzecie wreszcie, należy ocenić, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach ograniczenia prawa własności są proporcjonalne do potrzeb ochrony przyrody, i czy nie są zbyt obciążające (dolegliwe) dla właścicieli nieruchomości.

Oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności *sensu stricto* nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu.

W ocenie Trybunału, wprowadzony w art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych oko-

licznościach, sankcją nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji niejako mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba, sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Należy zwrócić uwagę, że nawet stan wyższej konieczności, uregulowany przepisami prawa cywilnego oraz karnego, nie został przewidziany jako przesłanka wyłączająca obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa i odpowiedzialność z tytułu jego usunięcia bez zezwolenia. Nie można też tej przesłanki egzoneracyjnej wyinterpretować z jakichś ogólnych zasad odpowiedzialności administracyjnej, gdyż takich zasad prawo administracyjne wprost nie formułuje.

Zaskarżone przepisy przewidują więc, za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia, czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której drzewo zostało usunięte, przez niego lub za jego przyzwoleniem, bez zezwolenia właściwego organu, nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które on nie odpowiada.

Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności.

Z tych względów Trybunał uznaje, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny zgadza się, że ochrona przyrody, a w jej ramach reglamentacja usuwania drzew, jest podlegającą ochronie wartością konstytucyjną. Z tego względu kary pieniężne są, co do zasady, adekwatnym dla zabezpieczenia tej wartości instrumentem prawnym. Uzasadnione jest również towarzyszące tej reglamentacji ograniczenie własności. Nieuzasadniony (nieproporcjonalny) jest jednak przyjęty przez ustawodawcę model odpowiedzialności prawnej, a zwłaszcza czysto obiektywny charakter tej odpowiedzialności, automatyzm jej uruchamiania, nie dający możliwości uwzględnienia konkretnej sytuacji, oraz wysoka represyjność – w postaci niejednokrotnie rażąco dolegliwej sankcji finansowej.

## **Obiektywne czy subiektywne podstawy administracyjnej kary pieniężnej**

Zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym, sformułowano kilka cech, którymi ma się odznaczać administracyjna kara pieniężna, i które generalnie można uznać za niesporne. Na czele znajduje się ta właściwość administracyjnej kary pieniężnej, która łączy

jej wymierzenie z samym naruszeniem normy prawnej, bez względu na zawinięcie sprawcy naruszenia. Jest to obiektywna bezprawność<sup>4</sup>.

Piszący o karach pieniężnych w systemie ochrony środowiska Marek Mazurkiewicz stwierdza, że przesłanką odpowiedzialności jest tu nie wina, pojmowana jako negatywne nastawienie sprawcy w procesie motywacyjnym, lecz określone fakty, zdarzenia zaistniałe obiektywnie w świecie zewnętrznym, lub działania stwarzające zdaniem normodawcy zagrożenie dla interesu społeczeństwa (odpowiedzialność nie opiera się na kryterium winy sprawcy, lecz na kryterium naruszenia obowiązku prawnego)<sup>5</sup>.

Jako zdecydowanie rzadszy, ale także wywiedziony z judykatury Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup>, należy traktować pogląd zaprezentowany przez Zbigniewa Kmiecika, zgodnie z którym przesłanką wymierzenia kary administracyjnej musi być subiektywny element zawinięcia. Obwinionemu podmiotowi należy zatem zapewnić możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności<sup>7</sup>.

Wydaje się, że ta rozsądna koncepcja odpowiada takiej konstrukcji odpowiedzialności, którą można nazwać odpowiedzialnością obiektywną, ale nie absolutną. Chcę jednak zaznaczyć sceptycyzm co do możliwości jej zastosowania wobec czynu w postaci usunięcia drzewa bez wymaganego zezwolenia, w okolicznościach towarzyszących złożonym skargom konstytucyjnym. Pomijam sytuacje, w których usunięcie drzewa musi nastąpić niezwłocznie, przede wszystkim ze względu na stan wyższej konieczności, wtedy bowiem można, i należy wnikliwie badać okoliczności powodujące nieuzyskanie zezwolenia. Czym innym jest wszakże „zwyczajne”, nie spowodowane nagłą potrzebą usunięcie drzewa. W takiej sytuacji nie widzę możliwości dla usprawiedliwienia, bowiem zignorowanie obowiązku uzyskania zezwolenia trudno traktować jako okoliczność, za którą właściciel nie ponosi odpowiedzialności.

Oparte na odpowiedzialności obiektywnej postrzeganie administracyjnej kary pieniężnej dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>8</sup>, dużo trudniej napotkać wyroki nawiązujące do odpowiedzialności subiektywnej, podważające nakładanie kar pieniężnych według jednakowej miary, przez wykazanie okoliczności wyłączających odpowiedzialność<sup>9</sup>.

## Ocena poglądów wyrażonych przez Trybunał

Jakkolwiek generalnie pozytywnie oceniam dążenie Trybunału do odejścia od zasadniczo absolutnej koncepcji karania za usunięcie drzewa bez zezwolenia, to mam pewne obiektywy do szczegółowych, podniesionych w wyroku, argumentów. Niektóre z tych argumentów nie

<sup>4</sup> Zob. np. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, (w:) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17 i nast., A. Kaźmierska-Patryczna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, (w:) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, s. 433 i nast.

<sup>5</sup> M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 108-109.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U.7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5.

<sup>7</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 130.

<sup>8</sup> Zob. np. wyrok NSA z 13 stycznia 2011 r., I OSK 440/10, Lex 952041.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 2 lutego 2012 r., II SA/BK 706/11, Lex 1164470.

w pełni mnie przekonują. Odnoszę miejscami wrażenie, że sentencja wyroku nie jest najtrafniejszą kontynuacją rozważań poczynionych przy okazji rozstrzygnięcia skargi konstytucyjnej.

Po pierwsze, jak czytamy w wywodach Trybunału, mechanizm prawny opierający się na uzyskaniu zezwolenia na wycięcie drzewa, uiszczeniu opłaty, i obwarowaniu realizacji tych obowiązków administracyjną karą pieniężną, dobrze służy ochronie przyrody, i jest przez zdecydowaną większość obywateli respektowany.

Po drugie, przedmiotowe regulacje prawne tworzą instytucję, która jest niezbędna dla ochrony wartości przyrodniczych, zaś towarzyszące jej ograniczenie własności są konieczne. Na marginesie warto dodać, że nowożytna koncepcja ochrony przyrody rozpoczęła się od uświadomienia sobie, iż dziedzina ochrony przyrody zaczyna się tam, gdzie chodzi o umożliwienie ochrony niezależnie od woli właściciela (użytkownika) terenu lub obiektu, albo nawet wbrew jego woli<sup>10</sup>. W tym świetle „święte i nienaruszalne prawo własności” jest określeniem tak chwytnym i demagogicznym, jak zupełnie fałszywym. Trzeba dużej ostrożności i rozwagi w rozgraniczeniu rzeczywistego, nadmiernego i nieuzasadnionego ograniczenia własności od ograniczenia, które ze względu na interes publiczny jest uzasadnione i konieczne. Wprawdzie prawo własności jest w naszym systemie prawnym traktowane jako prawo podmiotowe o najszerszej treści, i w porównaniu z innymi prawami – jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy, to nie jest jednakże prawem absolutnym, a więc prawem niczym w swojej treści nieograniczonym<sup>11</sup>.

Po trzecie, Trybunał usiłuje zmienić przeważający sposób widzenia administracyjnej kary pieniężnej, jako instrumentu prawnego stosowanego ze względu nie na winę, ale wskutek zaistnienia określonego, niepożądanego stanu. Można postawić pytanie, czy pewności, przewidywalności i stabilności procesu stosowania prawa lepiej będzie służyć sytuacja, w której o wymierzeniu i wysokości administracyjnej kary za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia organ decydować będzie *a casu ad casum*.

Należy przypomnieć, że administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia nie uderza we właściciela (posiadacza) niczym „grom z jasnego nieba”, ale jest konsekwencją niedopełnienia przez niego pewnych wiadomych obowiązków prawnych. Nie mam tu na myśli wspomnianych wcześniej sytuacji nagłych, ale takie stany faktyczne, w których nic nie przeszkadzało, aby prawny obowiązek zrealizować.

Mogę zgodzić się z wyrażonym przez Trybunał zapatrywaniem, że kary za usunięcie drzewa bez zezwolenia są wysoce represyjne i dotkliwe, i być może należałoby je złagodzić<sup>12</sup>, zdecydowanie odrzucam jednak stanowisko, że mamy do czynienia z nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności (w terminologii Trybunału ograniczenie własności, które nie spełnia testu proporcjonalności).

Jest zupełnie jasne, że mamy do czynienia z ograniczeniem własności, które, jak wskazałem wcześniej, jest dla ochrony przyrody czymś naturalnym. Można pójść nawet dalej i stwierdzić, że bez ograniczenia (a w pewnych przypadkach nawet odjęcia) własności ochrona

<sup>10</sup> J. G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1926, R. 6.

<sup>11</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r., OTK I/93, poz. 8; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu Cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 34.

<sup>12</sup> Chociaż od razu pojawia się pytanie, jaki poziom kary będzie akceptowalny dla jej adresata (ukaranego).

środowiska, w tym przyrody byłaby iluzoryczna. Właściciel (posiadacz) nieruchomości chcący usunąć ze swej własności drzewo bez wątpienia jest w tym ograniczony. W tym kierunku zmierzają wywody Trybunału, i w tej części je podzielam.

Polski sąd konstytucyjny niezgodność z ustawą zasadniczą widzi jednak jeszcze gdzie indziej – mianowicie w takim ograniczeniu, a wręcz odjęciu własności, które jest skutkiem wymierzenia i wyegzekwowania administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia. Zdaniem Trybunału kara może być tak dotkliwa, że dla jej uregulowania właściciel (z nieruchomości którego wycięto drzewo) będzie musiał zbyć jakiś przedmiot swojej własności.

Moim zdaniem zarzut niekonstytucyjności jest w takim przypadku chybiony, Trybunał zdaje się nie dostrzegać, że kara spełnia także funkcję represyjną i ma być dolegliwa dla sprawcy zachowania sankcjonowanego przez normę prawną, zaś odwołanie się do zasady proporcjonalności (niespełnienie testu proporcjonalności) oparte jest na chwiejnych podstawach. Choćby dlatego, że proporcjonalność w języku polskim oznacza współmierność, harmonijny stosunek części składowych jakiejś całości do siebie nawzajem lub do tej całości<sup>13</sup>.

Jeżeli punktem odniesienia dla kary ma być wartość drzewa, to pojawią się nieuchronne tendencje do zaniżania tej wartości przez właścicieli nieruchomości, i najpewniej przeciwnastawne działania ze strony organizacji społecznych mających na celu ochronę przyrody (w tym drzew – jako istotnego elementu środowiska przyrodniczego).

Ponadto inaczej będzie wyglądała proporcjonalność kary, biorąc pod uwagę stopień zażmożności podmiotu, który wyciął bez zezwolenia drzewo. Dla jednego podmiotu kara w tej samej wysokości może być faktycznie rujnująca, dla innego zaś może nie stanowić większej uciążliwości materialnej. To kwestia wysokości nakładanej kary pieniężnej, jej ewentualnego powiązania z materialną sytuacją ukaranego, widoczna także poza przepisami o ochronie przyrody (w niektórych porządkach prawnych zauważalna zwłaszcza w kontekście wykroczeń drogowych).

Należy zastanowić się, czy przejście od systemu sztywno określonej, wymierzonej dość automatycznie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa, do systemu „subiektywnego” nie doprowadzi do niepotrzebnej arbitralności i nadmiernej uznaniowości, której trudno będzie wyznaczyć precyzyjne granice. Warto przypomnieć, że ochrona środowiska, w tym przyrody, a więc bezspornie i ochrona drzew, też jest wartością konstytucyjną, zadaniem władz publicznych, i obowiązkiem każdego. Można rozważyć wysokość przyjętych stawek za wycięcie poszczególnych gatunków drzew, jednak wysokiej represyjności w tym względzie na należy czynić zarzutu niekonstytucyjności ze względu na nieproporcjonalne naruszenie prawa własności.

Ponadto do pewnych argumentów, przywoływanych jako uzasadnienie dla zarzutu o nadzbyt represyjnym systemie, należałoby podchodzić ostrożnie, bowiem to, co wydaje się proste z punktu widzenia „przeciętnego” obywatela, wcale nie musi takie być z perspektywy osoby dysponującej wiedzą pogłębioną, specjalistyczną. Mam na myśli chwytliwy przykład drzewa obumarłego, które choć utraciło żywotność, to wcale nie musiało utracić swojej wartości przyrodniczej – jako element ekosystemu, jako siedlisko innych organizmów. W tym kontekście trzeba rozważyć i ostrożnie podchodzić do ułatwień w zakresie usuwania takich drzew.

<sup>13</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.

Z zaprezentowanych wyżej powodów odbieram jako celne wątpliwości zgłoszone w zdaniu odrębnym do omawianego wyroku<sup>14</sup>. Sędzia zgłaszający *votum separatum* słusznie zauważa, że fundamentalny problem prawny nie dotyczy ochrony własności, ale zapewnienia w postępowaniu pewnych gwarancji sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto w każdej z sytuacji opisanych w skardze, dopełnienie obowiązków wynikających z ustawy, spowodowałoby, że skarżących zwolniono by z opłaty. W rezultacie trudno uznać, przewidziany w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzewa, za wymóg nieuzasadniony i nadmierny. Sprzyja on ograniczeniu samowoli posiadaczy nieruchomości w zakresie dysponowania dobrem wspólnym, jakim jest środowisko naturalne, a zwłaszcza chroni przed nieuzasadnionym uszczerbkiem w stanie tego środowiska spowodowanym usunięciem drzew lub krzewów.

Poza ramami niniejszego opracowania pozostawiam reakcję ustawodawcy na wyrażone przez Trybunał uwagi, w wyniku której instrumentarium prawne ochrony drzew i krzewów uległo poważnej zmianie<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Marka Zubika.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015, poz. 1045.

Renata Rychter

# EWALUACJA SYSTEMU ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH ZA NARUSZENIA W TRANSPORCIE DROGOWYM

---

## 1. ISTOTA SYSTEMU SANKCJONOWANIA NARUSZEŃ W TRANSPORCIE DROGOWYM

### 1.1. Obowiązek sankcjonowania naruszeń w transporcie drogowym na gruncie prawa Unii Europejskiej

Przepisy prawa Unii Europejskiej z dziedziny transportu drogowego nie określają definicji legalnej sankcji, w tym administracyjnej, za naruszenia w transporcie drogowym. Do tej pory nie został wdrożony wspólny model odpowiedzialności za działania niezgodne z przepisami prawa transportu drogowego. Państwa członkowskie stosują różne rodzaje i wysokości kar za naruszenia w transporcie drogowym, co w sposób oczywisty nie wpływa pozytywnie na przestrzeganie w sposób jednolity wspólnych zasad wykonywania zawodu przewoźnika drogowego w Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej nie wskazuje również, który z reżimów odpowiedzialności: karny czy administracyjny jest preferowany, chociażby ze względu na: skuteczność, efektywność czy wyższy wskaźnik prewencji.

Powyższe nie oznacza jednak, że państwa członkowskie dysponują całkowitą swobodą w tworzeniu przepisów sankcjonujących działania niezgodne z warunkami lub obowiązkami wykonywania transportu drogowego. Podobnie jak w innych dziedzinach prawa, w transporcie drogowym przepisy prawa wspólnotowego wymagają zagwarantowania ich stosowania poprzez stworzenie w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich odpowiednich systemów egzekucji w postaci właściwie dobranych kar za naruszenia obowiązujących norm prawa unijnego. Obowiązek ten, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, wywodzi się z trzech fundamentalnych pryncypiów prawa Unii Europejskiej. Orzekając w sprawie *Commission v. Greece*, Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że „zasada lojalności, zasada efektywności oraz zasada asymilacji zobowiązują państwa członkowskie do wprowadzenia regulacji prawnych o charakterze represyjnym za naruszenie prawa wspólnotowego zgodnie z zasadami przyjętymi w ramach poszczególnych aktów prawnych (...), zaś działania organów krajowych prowadzących postępowanie w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego winno cechować się taką samą starannością, jaką cechuje się działanie w przypadku naruszenia prawa krajowego”<sup>1</sup>. Państwa Członkowskie, solidarnie z Unią Europejską, ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie zgodności prawa krajowego z ramami prawnymi, wy-

---

<sup>1</sup> Szerzej A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 823 i 824.



znaczonymi przez prawo unijne. Na każdym państwie członkowskim ciąży obowiązek przedsięwzięcia takich działań legislacyjnych, które mają na celu jak najefektywniejsze wykonanie prawa Unii Europejskiej w prawie krajowym. Dobór odpowiednich środków wyznacza oczekiwany rezultat, *ratio legis* konkretnych przepisów prawa unijnego<sup>2</sup>.

Wśród przepisów prawa materialnego Unii Europejskiej i krajowych porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie transportu drogowego, ze względu na przedmiot regulacji, wyróżniamy następujące grupy aktów prawnych:

- a) wspólne zasady dostępu do zawodu przewoźnika drogowego,
- b) międzynarodowe przewozy drogowe osób i rzeczy,
- c) normy socjalne kierowców w transporcie drogowym,
- d) urządzenia rejestrujące (tachografy),
- e) przewóz towarów niebezpiecznych,
- f) przewozy wykonywane pojazdami nienormatywnymi,
- g) opłaty elektroniczne za przejazd po drogach krajowych,
- h) warunki techniczne pojazdów.

We wszystkich wymienionych dziedzinach poszczególne akty normatywne zawierają wytyczne co do sposobu formułowania systemu sankcji za naruszenia w transporcie drogowym.

Przepis art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE<sup>3</sup> stanowi, że: „Państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.” Obowiązek uchwalenia i wprowadzenia w życie przepisów o sankcjach i wytyczne poprzez wskazanie, że sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne (współmierne) i odstrasżające, wynika również z przepisów art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych<sup>4</sup> i art. 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006<sup>5</sup>.

Podobnie w odniesieniu do przepisów socjalnych kierowców i urządzeń rejestrujących w transporcie drogowym Unia Europejska formułuje obowiązek ustanowienia przepisów dotyczących nakładania kar za naruszenia rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 51, z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 72.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 88 z późn. zm.

3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85<sup>6</sup> oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym<sup>7</sup> (por. treść przepisów art. 19 rozporządzenia 561/2006). Poza przymiotami: „skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające”, ww. rozporządzenie wymaga, aby sankcje za naruszenia przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym oraz przepisów dotyczących instalowania i użytkowania tachografów były „niedyskryminujące”.

Konieczność określenia w prawie krajowym systemu kar za naruszenia w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych wynika również z przepisów art. 5 i załącznika II do dyrektywy Rady 95/50/WE z dnia 6 października 1995 r. w sprawie ujednoczonych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych<sup>8</sup>.

Obowiązek ustanowienia sankcji został także określony w przepisach dotyczących przewozów drogowych wykonywanych pojazdami nienormatywnymi. Stosownie do przepisu art. 10e dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym<sup>9</sup> „państwa członkowskie ustanawiają przepisy o sankcjach mających zastosowanie w przypadku naruszenia niniejszej dyrektywy i stosują wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić ich wykonanie. Sankcje te muszą być skuteczne, niedyskryminujące, proporcjonalne i zniechęcające”.

Natomiast w zakresie warunków technicznych pojazdów samochodowych, którymi wykonywane są usługi transportu drogowego, obowiązek określenia systemu kar za naruszenia przepisów z tej dziedziny wynika z przepisów art. 10 dyrektywy 2000/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie<sup>10</sup>. Stosownie do tych regulacji państwa Członkowskie są zobowiązane do:

- 1) opracowania „uzgodnień dotyczących kar mających zastosowanie w przypadku, gdy kierowca lub podmiot gospodarczy nie stosuje się do wymogów technicznych zweryfikowanych na podstawie niniejszej dyrektywy”.
- 2) podejmowania „wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby kary te zostały wykonane”.
- 3) określenia kar, które będą „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

System kar za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych nie jest związany z obowiązkiem państw członkowskich do zapewnienia

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 1 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE L 370 z 31.12.1985, s. 8 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE L 249 z 17.10.1995, s. 35 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 235 z 17.09.1996, s. 59 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 203 z 10.08.2000, s. 1 z późn. zm. Zob. także dyrektywę Komisji 2003/26/WE z dnia 3 kwietnia 2003 r. dostosowującą do postępu technicznego dyrektywę 2000/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do ograniczników prędkości i emisji spalin pojazdów użytkowych (Dz. Urz. UE L 90 z 08.04.2003, s. 37) i dyrektywę Komisji 2010/47/UE z dnia 5 lipca 2010 r. dostosowującą do postępu technicznego dyrektywę 2000/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie drogowej kontroli przydatności do ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 173 z 08.07.2010, s. 33).

odpowiednich środków mających na celu egzekucję przepisów prawa Unii Europejskiej. Obowiązująca w tym zakresie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie<sup>11</sup> nie wskazuje na konieczność określenia w krajowych systemach prawnych kar za naruszenia przepisów ww. dyrektywy, czy naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

## 1.2. Charakter sankcji za naruszenia w transporcie drogowym w prawie Unii Europejskiej

Przytoczone powyżej przepisy prawa Unii Europejskiej z zakresu transportu drogowego wskazują na powtarzające się cechy, jakie powinny posiadać sankcje za naruszenia w transporcie drogowym. Większość sankcji za naruszenia w transporcie drogowym stanowią administracyjne kary pieniężne, nakładane w drodze decyzji administracyjnych na podmioty wykonujące przewóz drogowy lub występujące w charakterze załadowcy, nadawcy, spedytora, organizatora przewozu itp.

Dla uporządkowania terminologii warto wskazać, że pojęcie sankcji w prawie administracyjnym powinno być rozumiane szeroko, jako „wszelkie instrumenty, które powinny zapewnić zrealizowanie przez administrację prawno-administracyjnych założeń celowych.”<sup>12</sup> Administracyjne kary pieniężne zalicza się zatem do owych „wszelkich instrumentów”, jakimi dysponuje administracja publiczna w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego materialnego. Tego rodzaju sankcje cechuje przede wszystkim to, że są one nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej i są one przejawem odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, bez konieczności badania kwestii zawinienia i umyślności lub nieumyślności czynu stanowiącego delikt administracyjny. Odmienność administracyjnych kar pieniężnych od grzywien<sup>13</sup> akcentowana jest również wyraźnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał między innymi, że administracyjna kara pieniężna może być „nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne”<sup>14</sup>.

Administracyjna kara pieniężna w transporcie drogowym oznacza formę odpowiedzialności przewoźnika drogowego lub podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem drogowym z naruszeniem warunków lub obowiązków wykonywania przewozu drogowego. Jest ona nakładana w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, na podstawie wyników kontroli drogowej, kontroli w siedzibie przedsiębiorcy lub tzw. kontroli stacjonarnej (w odniesieniu do naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych).

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE. L. 166 z 30.04.2004, s. 124

<sup>12</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 235.

<sup>13</sup> Szerzej M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum”, Warszawa, Numer Specjalny 2014, s. 66-80.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08. Zob. także wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K.17/97 i wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01.

Na marginesie należy wskazać, że obok administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym stosowane są inne sankcje administracyjne, w tym związane z utratą uprawnień (cofnięcie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, cofnięcie licencji, cofnięcie wypisów z licencji wspólnotowej, stwierdzenie utraty dobrej reputacji, stwierdzenie niezdolności do kierowania operacjami transportowymi) oraz sankcje karne w postaci grzywnien nakładanych na kierowcę lub zarządzającego transportem.

Biorąc pod uwagę wytyczne prawa Unii Europejskiej w zakresie określania sankcji w transporcie drogowym należy wskazać, że w zakresie cechy „skuteczności” sankcji należy rozumieć efektywne podporządkowanie normom sankcjonowanym. Oznacza to konieczność określenia w prawie krajowym takich sankcji i środków, które w najwyższym stopniu zapewniają efektywne przestrzeganie przepisów dyrektyw i rozporządzeń dotyczących transportu drogowego.<sup>15</sup> Skuteczna sankcja stanowi gwarancję zabezpieczenia egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów administracyjnego prawa materialnego. Istotą pojęcia „skuteczności” sankcji w prawie transportu drogowego trafnie oddają słowa M. Zimmermanna, który wskazuje, że: „Jeśli ten, kogo nakaz czy zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”<sup>16</sup>.

Proporcjonalność sankcji nawiązuje do zasady proporcjonalności, jednej z zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, pojmowanej jako współmierność sankcji do stopnia naruszenia.<sup>17</sup> Środki użyte przez państwo członkowskie muszą być adekwatne i odpowiednie do celu przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu transportu drogowego. Cenne w tym zakresie pozostaje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jak zauważył Europejski Trybunał Sprawiedliwości (wyrok 203/80 w sprawie Guerrino Casati), środki administracyjne ani kary nie mogą wykraczać poza to, co jest absolutnie niezbędne i nie mogą stać się przeszkodą w korzystaniu ze swobód wspólnotowych. Przepisy prawa krajowego ustanawiające sankcje nie powinny wpływać na ograniczenia korzystania z podstawowych swobód wspólnotowych w stopniu wyższym niż jest konieczny i wynikający z osiągnięcia celu przepisu prawa wspólnotowego<sup>18</sup>. Ponadto, wyjaśniając wymóg proporcjonalności kar, na gruncie art. 19 ust. 1 i 4 rozporządzenia 561/2006, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że wymóg ten „sprzeciwia się systemowi kar, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia – niezależnie od ich wagi i powinien „ustanawiać odpowiedzialność obiektywną kierowców w wypadku naruszenia (...)”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> R. Strachowska, *Komentarz do art. 22 rozporządzenia nr 1071/2009 ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego*, Stan prawny: 2013.10.01, *Lex/el*.

<sup>16</sup> M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

<sup>17</sup> K. Lasiński-Sulecki (red.), *Prawo celne: międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, Warszawa 2009, s. 320.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości, sygn. akt C-210/10, z 2 września 2012 r., w sprawie Márton Urbán v. Vám- és Péntügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága (orzeczenie wstępne), [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Trybunał Sprawiedliwości wskazuje dalej: „W istocie, ponieważ nie wszystkie naruszenia rozporządzeń nr 561/2006 i nr 3821/85 charakteryzują się tą samą wagą z punktu widzenia celów tych rozporządzeń, jakimi są z jednej strony poprawa warunków pracy kierowców, do których mają zastosowanie wskazane rozporządzenia i bezpieczeństwo na drogach w ogólności, a z drugiej

Odstraszający charakter sankcji oznacza zniechęcający, odpychający od naruszenia przepisów po raz pierwszy lub kolejny. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie podkreśla się, że ewentualny skutek odstraszający przypisany jest do istoty każdej sankcji<sup>20</sup>. M. Wincenciak trafnie zauważa, że: „Już sam fakt zagrożenia określonego w ustawie typu zachowania pełni rolę odstraszającą w społecznym odczuciu”<sup>21</sup>. Odstraszający charakter sankcji łączy się z jej funkcją prewencyjną; sankcja ma zapobiegać naruszeniu prawa.

Niedyskryminująca sankcja w prawie transportu drogowego dotyczy równego traktowania podmiotów wykonujących transport drogowy w poszczególnych państwach członkowskich, w tym także tożsame zasady odpowiedzialności za naruszenia w transporcie drogowym, stosowane wobec przewoźników krajowych i zagranicznych. Brak dyskryminacji poprzez sankcje może być również rozpatrywany ze względu na rozmiar przedsiębiorcy, zakres terytorialny świadczonych usług, rodzaj wykonywanych przewozów drogowych.

Istotną cechą kar za naruszenie przepisów z zakresu transportu drogowego, w szczególności dotyczących norm prowadzenia pojazdu, okresów odpoczynku i obowiązkowych przerw kierowców oraz stosowania tachografów, jest zakaz podwójnego karania i podwójnego orzekania w sprawie dotyczącej tego samego naruszenia<sup>22</sup>. Podwójne karanie tego samego naruszenia stanowi niewątpliwie zaprzeczenie cechy proporcjonalności sankcji. Oznacza to, że mająca swoje źródło w prawie karnym zasada *ne bis in idem* powinna być stosowana również w odniesieniu do kar administracyjnych za naruszenia w transporcie drogowym. Odzwierciedlenie takiego podejścia stanowi judykatura oparta na polskiej ustawie zasadniczej. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona bowiem przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym”<sup>23</sup>. Również z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91) przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych wynika jednoznacznie, że jednym z minimalnych standardów nakładania kar administracyjnych jest pryncypium, iż „osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za to samo zachowanie na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*). Zasadę *ne bis in idem* należy rozumieć jako zakazującą także karania za ten sam czyn na podstawie przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny”<sup>24</sup>.

Kolejną wymaganą cechą sankcji, w tym kar administracyjnych, stosowanych za naruszenia w transporcie drogowym, jest wielopodmiotowość (odpowiedzialności). Za to samo

---

strony ustanowienie jednolitych przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, okresów odpoczynku kierowców oraz ich kontroli, zastosowanie grzywny o zryczałtowanej kwocie za każde naruszenie przepisów dotyczących używania wykresówek bez dostosowania kwoty owej grzywny wedle wagi naruszenia wydaje się być nieproporcjonalne względem celów określonych w przepisach Unii.”

<sup>20</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 2007 r., Lex/el. nr 69698/01.

<sup>21</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 56.

<sup>22</sup> „Jakikolwiek naruszenie niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 nie może powodować nałożenia więcej niż jednej kary lub prowadzenia więcej niż jednego postępowania” (art. 19 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia 561/2006).

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09.

<sup>24</sup> M. Wincenciak, *Sankcje (...), op. cit.*, s. 36.

naruszenie odpowiedzialności podlega i może zostać nałożona kara pieniężna zarówno na przewoźnika drogowego, jak i podmiot wykonujący inne czynności związane z przewozem: nadawcę, załadowcę, spedytora, organizatora wycieczki, odbiorcę itp.<sup>25</sup>

Zasada terytorialności stosowana w prawie karnym doznaje wyraźnego ograniczenia w odniesieniu do odpowiedzialności za naruszenia w transporcie drogowym, w szczególności w przewozach międzynarodowych.<sup>26</sup> Oznacza to, że podmiot może zostać ukarany w danym państwie członkowskim za naruszenie w transporcie drogowym, nawet jeżeli zostało ono popełnione na terytorium innego państwa członkowskiego lub poza Unią Europejską.

### **1.3. System oceny ryzyka i dobra reputacja („good repute”) jako narzędzia wartościowania sankcji za naruszenia w transporcie drogowym**

Wysokość pieniężnych kar administracyjnych nakładanych z tytułu popełnienia naruszenia w transporcie drogowym powinna być określana przez państwa członkowskie z uwzględnieniem wspólnego miernika jakościowego. Miernikiem tym jest stopień ryzyka, jakie niesie za sobą dane naruszenie. Punktem odniesienia do określenia poziomu ryzyka jest przede wszystkim bezpieczeństwo w transporcie drogowym, przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji i wspólnych zasad dostępu do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego oraz innych jednolitych dla całej wspólnoty obowiązków związanych z wykonywaniem działalności z zakresu transportu drogowego. Idea modelu wartościowania sankcji w transporcie drogowym, oparta na wymogu dobrej reputacji i systemie oceny ryzyka, polega przede wszystkim na identyfikacji najpoważniejszych, a tym samym objętych najwyższym ryzykiem, naruszeń, w celu pozbawienia przewoźników drogowych, którzy dopuszczają się tego rodzaju naruszeń, możliwości wykonywania transportu drogowego poprzez orzeczenie wobec tychże utraty dobrej reputacji. Klasyfikacja najpoważniejszych naruszeń w transporcie drogowym w oparciu o możliwość utraty dobrej reputacji została podkreślona w samej definicji legalnej pojęcia „poważnych naruszeń wspólnotowych przepisów w zakresie transportu drogowego”. Stosownie bowiem do art. 2 pkt 7 rozporządzenia 1072/2009 „poważne naruszenie wspólnotowych przepisów w zakresie transportu drogowego oznacza naruszenie, które może prowadzić do utraty dobrej reputacji (...) lub do czasowego albo trwałego cofnięcia licencji”.

Wytyczne dla państw członkowskich do określenia szczegółowych warunków utraty dobrej reputacji wynikają z art. 6 rozporządzenia 1071/2009. Po pierwsze obejmują one wymóg, aby dobrej reputacji zarządzającego transportem lub przedsiębiorcy transportowego nie podważały „żadne poważne zarzuty, takie jak wyroki skazujące lub sankcje za popełnienie

<sup>25</sup> „Państwa Członkowskie zapewniają funkcjonowanie systemu proporcjonalnych kar, które mogą obejmować kary pieniężne nakładane za naruszenia niniejszego rozporządzenia lub rozporządzenia (EWG) nr 3821/85, na przedsiębiorstwa lub związanych z nimi spedytorów, nadawców ładunku, organizatorów wycieczek, głównych wykonawców, podwykonawców oraz agencje zatrudnienia kierowców” (art. 19 ust. 4 rozporządzenia 561/2006).

<sup>26</sup> „Państwo Członkowskie upoważni właściwe organy do nakładania kar na przedsiębiorstwo i/lub kierowcę za naruszenie niniejszego rozporządzenia ujawnione na jego terytorium, które nie zostało jeszcze ukarane, nawet gdy naruszenie takie miało miejsce na terytorium innego Państwa Członkowskiego lub państwa trzeciego” (art. 19 ust. 2 rozporządzenia 561/2006).



poważnego naruszenia obowiązujących przepisów krajowych w dziedzinach takich jak: prawo handlowe, prawo upadłościowe, płace i warunki zatrudnienia w zawodzie, prawo o ruchu drogowym, odpowiedzialność zawodowa, handel ludźmi lub narkotykami. Ponadto te same podmioty, a zatem zarządzający transportem lub przedsiębiorca transportowy, aby cieszyli się dobrą reputacją w transporcie drogowym, nie mogą zostać w jednym lub kilku państwach członkowskich, skazani za poważne przestępstwo ani nie mogą być nałożone na nich sankcje za poważne naruszenie przepisów wspólnotowych. Katalog owych regulacji prawa Unii Europejskiej ma charakter otwarty i obejmuje w szczególności dziesięć następujących zagadnień: czas prowadzenia pojazdu i odpoczynku kierowców, czasu pracy oraz instalacji i używania urządzeń kontrolnych, maksymalną masę i wymiary pojazdów użytkowych w ruchu międzynarodowym, kwalifikację wstępną i ustawiczne kształcenie kierowców, badania techniczne w celu dopuszczenia pojazdów użytkowych do ruchu, dostęp do rynku międzynarodowych przewozów drogowych rzeczy lub osób, bezpieczeństwo w drogowym przewozie towarów niebezpiecznych, instalację i używanie ograniczników prędkości w niektórych rodzajach pojazdów, prawa jazdy, dostępu do zawodu i transportu zwierząt.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1071/2009 najpoważniejsze naruszenia przepisów wspólnotowych z zakresu transportu drogowego poza karą pieniężną i wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie o stwierdzenie utraty dobrej reputacji powinny prowadzić do przeprowadzenia kontroli w siedzibie przedsiębiorcy. Lista najważniejszych naruszeń przepisów wspólnotowych została zamieszczona w załączniku IV do rozporządzenia 1071/2009 i obejmuje ona następujące naruszenia:

- 1) przekroczenie maksymalnych sześć- lub czternastodniowych okresów prowadzenia pojazdu o co najmniej 25%,
- 2) przekroczenie, w rozliczeniu dziennym, o co najmniej 50% maksymalnego dziennego czasu prowadzenia pojazdu bez przerwy lub czasu odpoczynku trwającego nieprzerwanie przynajmniej 4,5 godziny,
- 3) brak tachografu lub ogranicznika prędkości lub korzystanie z nielegalnego urządzenia, które może zmieniać zapisy w urządzeniach rejestrujących lub ograniczniku prędkości, lub fałszowanie wykresów lub danych pobranych z tachografu lub karty kierowcy,
- 4) kierowanie pojazdem bez ważnego certyfikatu stwierdzającego zdatność do ruchu drogowego, jeżeli taki dokument jest wymagany na mocy prawa wspólnotowego, lub z poważnym uszkodzeniem między innymi układu hamulcowego, kierowniczego, kół/opon, zawieszenia lub podwozia, które mogłyby stanowić bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa drogowego prowadzące do podjęcia decyzji o unieruchomieniu pojazdu,
- 5) transport towarów niebezpiecznych, których transport jest zakazany lub które są przewożone w sposób zakazany lub bez zezwolenia, lub bez oznaczenia ich w pojeździe jako towarów niebezpiecznych, i tym samym zagrożeniestanowienie zagrożenia życia lub środowiska w takim stopniu, że prowadziłoby to do podjęcia decyzji o unieruchomieniu pojazdu,
- 6) przewóz osób lub towarów bez ważnego prawa jazdy lub przez przedsiębiorcę, który nie posiada ważnej licencji wspólnotowej,
- 7) posługiwanie się przez kierowcę sfałszowaną kartą kierowcy, kartą, której nie jest posiadaczem lub którą otrzymał na podstawie fałszywych oświadczeń lub sfałszowanych dokumentów,



- 8) przewóz towarów przekraczających o 20% lub więcej maksymalną dopuszczalną masę całkowitą w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton oraz przekraczających o 25% lub więcej – w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 12 ton.

Zaznaczenia wymaga, że Komisja Europejska jest zobowiązana, na mocy art. 6 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1071/2009, do sporządzenia wykazu kategorii, rodzajów i wagi poważnych naruszeń przepisów wspólnotowych, które, poza naruszeniami wymienionymi w załączniku IV do ww. rozporządzenia, mogą doprowadzić do utraty dobrej reputacji. Zakres przedmiotowy aktu normatywnego wydanego na podstawie ww. delegacji prawodawczej dla Komisji Europejskiej wskazuje wyraźnie na kryterium jakościowo – ilościowe. Stanowi bowiem o konieczności określenia: kategorii i rodzajów najczęściej popełnianych naruszeń, wagi naruszeń w zależności od ryzyka spowodowania śmierci lub ciężkich obrażeń ciała oraz podania częstotliwości występowania naruszeń, powyżej której powtarzające się naruszenia uznaje się za poważniejsze, uwzględniając liczbę kierowców wykonujących operacje transportowe, którymi kieruje zarządzający transportem. Niemniej jednak pomimo upływu niespełna czterech lat od wejścia w życie przepisów rozporządzenia 1071/2009 Komisja Europejska nie wypełniła wskazanej powyżej delegacji. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest przedmiot regulacji. Komisja Europejska ma przed sobą wybitnie wymagające zadanie, jakim jest sformułowanie „klucza”, „wzoru”, pozwalającego na dokonanie klasyfikacji naruszeń tzw. podwyższonego ryzyka, wymagających szczególnego podejścia i zastosowania kolejnych sankcji poza karami pieniężnymi, a jednocześnie określenia takiej liczby powtarzających się naruszeń, które poprzez ich ponowne popełnienie staną się naruszeniami poważnymi lub najpoważniejszymi.

Istniejące przykłady kategoryzacji naruszeń w transporcie drogowym ze względu na ich powagę i zagrożenie dla bezpieczeństwa w transporcie drogowym występują w zakresie przepisów socjalnych kierowców i przewozów drogowych towarów niebezpiecznych.

Odnosnie przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym i stosowania tachografów państwa członkowskie mają, na mocy art. 9 dyrektywy nr 2006/22/WE w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym<sup>27</sup>, obowiązek wprowadzenia systemu oceny ryzyka w przedsiębiorstwach transportowych. System ten powinien opierać się na względnej liczbie i wadze naruszeń przepisów rozporządzenia 561/2006 lub 3821/85, popełnionych przez określone przedsiębiorstwo. Przedsiębiorstwa o wysokim stopniu ryzyka powinny być kontrolowane dokładniej i częściej. Kategoria obejmująca najpoważniejsze naruszenia powinna obejmować przypadki, w których naruszenie odpowiednich przepisów rozporządzeń 561/2006 i nr 3821/85 stwarza poważne ryzyko śmierci lub poważnych obrażeń ciała.

Wykaz naruszeń rozporządzeń 561/2006 i 3821/85 jest zamieszczony w załączniku III do dyrektywy 2006/22/WE. Określa on rodzaj naruszeń wraz z przypisaniem do jednej

<sup>27</sup> Dyrektywa nr 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz. Urz. UE L 102 z dnia 11 kwietnia 2006 r., s. 35 z późn. zm.).

z trzech kategorii: bardzo poważne naruszenie (BPN), poważne naruszenie (PN), naruszenie mniejszej wagi (MWN). Jako bardzo poważne naruszenie przedmiotowa klasyfikacja zalicza m.in. następujące naruszenia: niepoprawne działanie urządzenia rejestrującego (niewłaściwie kontrolowane, skalibrowane lub zapieczętowane urządzenie rejestrujące), manipulowanie urządzeniem rejestrującym, wykresówką lub kartą kierowcy, które mogłoby spowodować sfałszowanie danych lub informacji wydrukowanych, przekroczenie czasu nieprzerwanego prowadzenia pojazdu (powyżej 6 godzin).

Natomiast w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych klasyfikacja naruszeń obejmuje trzy kategorie ryzyka i została ona określona w załączniku II do dyrektywy Rady 95/50/WE z dnia 6 października 1995 r. w sprawie ujednoczonych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych<sup>28</sup>. Pierwsza kategoria ryzyka została wyznaczona jako niedopełnienie odpowiednich postanowień umowy o międzynarodowych przewozach drogowych towarów niebezpiecznych (ADR), powodujące wysokie ryzyko śmierci, poważnych obrażeń cielesnych lub znacznej szkody dla środowiska i z reguły wymagające natychmiastowego podjęcia środków naprawczych, takich jak unieruchomienie pojazdu. Druga kategoria ryzyka to niedopełnienie odpowiednich postanowień ADR; powoduje ryzyko obrażeń cielesnych lub szkody dla środowiska i z reguły wymaga natychmiastowego podjęcia środków naprawczych takich jak wyjaśnienie na miejscu kontroli, jeżeli to możliwe i wskazane, lecz najpóźniej przed zakończeniem bieżącego transportu. Trzecia kategoria ryzyka oznacza niedopełnienie odpowiednich postanowień; powoduje niskie ryzyko obrażeń cielesnych lub szkody dla środowiska i nie wymaga podejmowania środków naprawczych na drodze, ale pozwala na podjęcie kroków w późniejszym terminie na terenie przedsiębiorstwa.

Powyższe kategoryzacje naruszeń stanowią wytyczne dla państw członkowskich do określenia wysokości sankcji.

#### **1.4. Zróżnicowana wysokość pieniężnych kar administracyjnych w transporcie drogowym na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej**

Stosownie do raportu sporządzonego dla Komisji Europejskiej w sprawie sankcji za naruszenia w transporcie drogowym w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, jedynie zaledwie kilka państw członkowskich wprowadziło szczególne sankcje za naruszenia kwalifikowane jako najpoważniejsze lub poważne na gruncie prawa wspólnotowego.

Raport wykazał również, że kary za te naruszenia znacznie się różnią, a różnice te wskazują, że państwa członkowskie przekazują krajowym przewoźnikom drogowym niespójne informacje odnośnie powagi tego rodzaju naruszeń.

Jako przykład warto wskazać naruszenie polegające na "transporcie towarów niebezpiecznych, których transport jest zakazany lub które są przewożone w sposób zakazany lub bez zezwolenia, lub bez oznaczenia ich w pojeździe jako towarów niebezpiecznych, i tym samym stanowią zagrożenie życia lub środowiska w takim stopniu, że prowadziłyby to do podjęcia decyzji o unieruchomieniu pojazdu." To samo naruszenie kwalifikowane zgodnie

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE L 249 z dnia 17 października 1995 r., s. 35 z późn. zm.

z załącznikiem IV do rozporządzenia 1071/2009 jest sankcjonowane w Austrii karą pieniężną w wysokości około 50.000 Euro, natomiast w Grecji karą pieniężną w wysokości około 147 Euro<sup>29</sup>.

## 2. Administracyjne kary pieniężne w transporcie drogowym w Polsce

### 2.1. Cechy współczesnego systemu administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym

Podstawę prawną do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym stanowi przepis art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.<sup>30</sup> Przepis ten stanowi: „Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie.” Kara ta nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzonej kontroli; nie może być zatem wątpliwości co do administracyjnego charakteru tej sankcji.

Kary pieniężne za naruszenia w transporcie drogowym powinny spełniać opisane powyżej cechy sankcji w transporcie drogowym, wyznaczone przepisami prawa Unii Europejskiej. Powinny być one zatem przede wszystkim proporcjonalne, odstrasżające i skuteczne. Na odstrasżający i skuteczny charakter przedmiotowych kar administracyjnych wskazuje aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że „kary nakładane w oparciu o art. 92a ust. 1 u.t.d. nie mają charakteru fiskalnego, lecz prewencyjno-penalny.”<sup>31</sup> Celem stosowania tych kar jest przede wszystkim „osiągnięcie dwóch skutków: (1) zagwarantowanie stosowania przez przewoźników drogowych regulacji dotyczących wykonywania przewozu, przez wzbudzenie w nich obawy przed sankcjami jakie mogą ich spotkać, w wypadku dopuszczenia się naruszenia tych regulacji, jak też (2) karanie podmiotów, które naruszają przepisy świadomie lub przez niedbalstwo. Przepis art. 92a ust. 1 u.t.d. winien być traktowany jako mający za zadanie zapewnienia uniknięcia konieczności zapłaty kary administracyjnej przez te wszystkie podmioty, które wykazały się poszanowaniem dla regulacji dotyczących wykonywania transportu drogowego oraz podjęły w ramach swoich przedsięwzięć stosowne działania, ukierunkowane na zapobieżenie tym naruszeniom, a mimo to nie udało im się zaistnieniu tychże naruszeń zapobiec.”<sup>32</sup>

Od strony podmiotowej odpowiedzialność na gruncie ustawy o transporcie drogowym za naruszenia popełnione w związku z wykonywaniem przewozu drogowego ma charakter wielostronny. Oznacza to, że adresatem odpowiedzialności i podmiotem, na którego może być nałożona kara pieniężna za stwierdzone naruszenie, może być nie tylko podmiot wykonujący

<sup>29</sup> F. Sciaudone, D. Frisani, Study on sanctions in the field of commercial road transport – CONTRACT NO 2011/MOVE/D3/ETU/514-2011/SI2.612723 – FINAL REPORT – PART I, Brussels 2013, s. 24.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (tekst jedn. z Dz. U. z 2013 r., poz. 1414.

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1610/14, Lex/el. nr 1644128.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

przewóz drogowy (przewoźnik drogowy lub przedsiębiorca wykonujący przewóz na potrzeby własne), ale również podmioty wykonujące inne czynności związane z tym przewozem. Do tej ostatniej grupy zalicza się w szczególności: spedytora, nadawcę, odbiorcę, załadowcę, organizatora wycieczki, organizatora transportu, operatora publicznego transportu zbiorowego (por. art. 92a ust. 7 ustawy o transporcie drogowym). O ile w odniesieniu do pojęcia podmiotu wykonującego przewóz drogowy można nie mieć wątpliwości (definicja legalna „przewoźnika drogowego” została określona w art. 4 pkt 15 ustawy o transporcie drogowym), o tyle trudno w sposób jednoznaczny wskazać, jaki podmiot powinien być określony jako spedytor, nadawca, odbiorca itd. Wątpliwości budzi również posłużenie się przez ustawodawcę w art. 92a ust. 7 ustawy o transporcie drogowym katalogiem otwartym. Przepisy o sankcjach administracyjnych powinny, w wykonaniu chociażby konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący zbiór adresatów tego rodzaju odpowiedzialności. Niemniej jednak należy wskazać, że zarówno do podmiotów wykonujących przewóz drogowym jak i podmiotów wykonujących inne czynności z nim związane nie zalicza się kierowców. Kierowca dokonuje bowiem wyłącznie czynności kierowania pojazdem i sam jest podmiotem innego rodzaju odpowiedzialności. Za naruszenia określone w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie drogowym na kierowcę nakłada się grzywnę w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.<sup>33</sup> Orzecznictwo sądów administracyjnych również wskazuje, że „(...) sankcje (...) dotyczą podmiotów wykonujących przewóz drogowy lub inne czynności z nim związane, podmiotami tymi nie są jednak kierowcy przedsiębiorcy-przewoźnika, lecz sam przedsiębiorca, co wynika z definicji przewozu drogowego zawartego w art. 4 pkt 6a ustawy”.<sup>34</sup>

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność podmiotu wykonującego przewóz drogowy a podmiotu wykonującego inne czynności związane z tym przewozem ma nieco odmienny charakter. Po pierwsze odpowiedzialność tej drugiej grupy podmiotów ma charakter subsydiarny do odpowiedzialności podmiotu wykonującego przewóz drogowy i jest ona uzależniona od spełnienia ściśle określonego warunku. Za naruszenia w transporcie drogowym na podmiot wykonujący inne czynności związane z przewozem drogowym może być nałożona administracyjna kara pieniężna tylko wówczas, gdy okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia. „Sytuacja prawna podmiotu wykonującego przewóz drogowy jest zatem w tej kwestii odmienna, niż sytuacja podmiotów wymienionych w art. 92a ust. 7 u.t.d., wykonujących czynności związane z przewozem drogowym, które podlegają karom pieniężnym za naruszenia jedynie wówczas, gdy okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na powstanie naruszenia.”<sup>35</sup> Tożsamego rodzaju konstrukcja, tzw. odpowiedzialności warunkowej, została uregulowana w przepisach ustawy o drogach publicznych w odniesieniu do załadowcy, spedytora, nadawcy ładunku w razie stwierdzenia przejazdu pojazdem

<sup>33</sup> Por. R. Strachowska, *Komentarz do art. 92a ustawy o transporcie drogowym*. Stan prawny na: 10.06.2012; Lex/el.

<sup>34</sup> Wyrok WSA z dnia 29 maja 2007 r., VI SA/Wa 315/07, Lex/el. nr 342125.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 451/14, Lex/el. nr 1513322.

nienormatywnym bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków tego zezwolenia.<sup>36</sup> Oznacza to, że przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w zakresie zbierania materiału dowodowego stosuje się tożsame zasady, co w przypadku odpowiedzialności załadowcy, spedytora i nadawcy za przejazd pojazdem nienormatywnym, określonych w ustawie o drogach publicznych<sup>37</sup>; „jeżeli okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia.” Oznacza to, że dowody takie powinny mieć odzwierciedlenie w aktach sprawy, a okoliczności załadunku towaru nie mogą budzić wątpliwości oraz dowody i okoliczności te powinny być na tyle jednoznaczne, aby nie pozostawiały żadnych wątpliwości, co do wpływu lub godzenia się podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem na powstanie stwierdzonego naruszenia w transporcie drogowym.<sup>38</sup>

Od strony przedmiotowej wskazania wymaga, że administracyjne kary pieniężne, określone w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, nakładane są za „naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego”. Definicja legalna pojęcia „obowiązków lub warunków wykonywania przewozu drogowego” została określona w art. 4 pkt 22 ustawy o transporcie drogowym. Przepis ten określa katalog zamknięty (numerus clausus) rozporządzeń Unii Europejskiej, umów międzynarodowych i ustaw, określających obowiązki lub warunki wykonywania przewozu drogowego, których naruszenie stanowi podstawę do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Do wspomnianego wykazu aktów normatywnych należy ustawa o transporcie drogowym oraz: rozporządzenie 3821/85, rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97<sup>39</sup>, rozporządzenie 561/2006, rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów<sup>40</sup>, rozporządzenie 1071/2009, rozporządzenie 1072/2009, rozporządzenie 1073/2009, ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe<sup>41</sup>, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>42</sup>, ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>43</sup>, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>44</sup>, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców<sup>45</sup>, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfro-

<sup>36</sup> R. Strachowska, *Komentarz do art. 92a ustawy o transporcie drogowym, op. cit.* Zob. także R. Strachowska, *Komentarz do art. 13g ustawy o drogach publicznych. Stan prawny na: 01.08.2011*, Lex/el.

<sup>37</sup> Stosownie do uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II GSK 717/09, Lex/el nr 603142): „Kara za przejazd po drogach publicznych pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków jest zawsze nakładana na podmiot wykonujący przejazd, a w ściśle określonych sytuacjach może być także nałożona na nadawcę, załadowcę lub spedytora ładunku (niezależnie od kary nałożonej na podmiot wykonujący przejazd).”

<sup>38</sup> R. Strachowska, *Komentarz do art. 13g ustawy o drogach publicznych, op. cit.*

<sup>39</sup> Dz. Urz. L 3 z 05.01.2005, str. 1-44.

<sup>40</sup> Dz. Urz. L 190 z 12.07.2006, str. 1-98.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 915.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.

<sup>43</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 856.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 oraz z 2013 r. poz. 567.

wych<sup>46</sup>, ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>47</sup>, ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>48</sup>, ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>49</sup>, ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>50</sup>, ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych<sup>51</sup> i wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe w zakresie przewozu drogowego.

Wysokości kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym zostały określone przez ustawodawcę w sposób sztywny, niezależny od woli organu orzekającego, prowadzącego postępowanie administracyjne. Konkretnie wysokości kar za poszczególne naruszenia wynikają z załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. Nie zawiera on odnośników w postaci kategorii naruszenia, związanych z systemem oceny ryzyka i ewaluacji kar w powiązaniu z wymogiem dobrej reputacji. Zakłada się, że racjonalny ustawodawca brał pod uwagę przy określaniu wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, klasyfikację naruszeń obowiązującą na gruncie unijnych przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym i wspólnych zasad dostępu do rynku przewozów drogowych. Jednakże biorąc pod uwagę wysokość kar pieniężnych za niektóre naruszenia, które zgodnie z wytycznymi określonymi w przepisach prawa Unii Europejskiej zostały zaklasyfikowane jako bardzo poważne naruszenia, można mieć co do trafności powyższego stwierdzenia poważne wątpliwości. Przykładem niech będzie w tym zakresie chociażby naruszenie określone w lp. 6.1.4 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, które określa, że wykonywanie przewozu drogowego pojazdem wyposażonym w urządzenie rejestrujące lub cyfrowe urządzenie rejestrujące bez wymaganego sprawdzenia okresowego, badania kontrolnego lub kalibracji sankcjonowane jest karą pieniężną w wysokości 1000 zł, dziesięciokrotnie niższą niż maksymalna wysokość kary pieniężnej za naruszenia w transporcie drogowym. Tymczasem to samo naruszenie zostało w prawie Unii Europejskiej zaklasyfikowane jako bardzo poważne naruszenie. Podobnie rozporządzenie wykonawcze do ustawy o transporcie drogowym w sprawie systemu oceny ryzyka to samo naruszenie określa jako naruszenie najwyższej kategorii ryzyka („bardzo poważne naruszenie”). System sankcji za naruszenia w transporcie drogowym, godny do naśladowania, funkcjonuje w prawie niemieckim. System ten w sposób przejrzysty identyfikuje sankcje i podmioty odpowiedzialne, a także przypisuje naruszeniom kategorii ryzyka zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz proporcjonalne do ich kategorii wysokości kar.<sup>52</sup>

Odpowiedzialność za naruszenia w transporcie drogowym ma ograniczoną wysokość, nie tylko w zakresie kary jednostkowej za dane naruszenie, ale również w odniesieniu do sumy kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej. Mając na uwadze zróżnicowany zakres kontroli drogowych i kontroli działalności gospodarczej, przeprowadzanej najczęściej w siedzibie przedsiębiorcy, ustawodawca wprowadził

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 859, z późn. zm.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 i Nr 228, poz. 1368.

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1367 i Nr 244, poz. 1454.

<sup>52</sup> F. Sciaudone, D. Frisani, *Study on sanctions in the field of commercial road transport* – CONTRACT NO 2011/MOVE/D3/ETU/514-2011/SI2.612723 – FINAL REPORT – PART I, Brussels 2013, s. 24.

różne limity sumy kar pieniężnych za naruszenia stwierdzone w wyniku tych kontroli. W odniesieniu do kontroli drogowych suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej takiej kontroli nie może przekroczyć kwoty 10.000 złotych (art. 92a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym). Natomiast w odniesieniu do kontroli w siedzibie przedsiębiorcy suma kar pieniężnych za stwierdzone naruszenia uzależniona jest od wielkości przedsiębiorcy, a dokładniej liczby zatrudnionych kierowców i nie może ona przekroczyć kwoty:

- 1) 15.000 złotych – dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio do 10 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 2) 20.000 złotych – dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 11 do 50 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 3) 25.000 złotych – dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 51 do 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 4) 30.000 złotych – dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie większej niż 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli;
- 5) 40.000 złotych – dla podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem drogowym.<sup>53</sup>

Cechą odpowiedzialności za naruszenia w transporcie drogowym jest również stosowanie pierwszeństwa odpowiedzialności administracyjnej i zakazu stosowania podwójnej sankcji: karnej i administracyjnej. Stosownie bowiem do art. 92a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym „jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej.”

Zakaz *ne bis in idem* znajduje swoje odzwierciedlenie w przyczynach egzoneracyjnych, zwalniających z odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia w transporcie drogowym. Zaistnienie takiej przesłanki powoduje, że „Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się” (art. 92c ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Kolejna kara pieniężna za to samo naruszenie nie może być zatem nałożona w przypadku nałożenia kary za to samo naruszenie przez uprawniony zagraniczny organ (art. 92c ust. 2 ustawy o transporcie drogowym), jak również przez krajowy organ uprawniony do kontroli (art. 92c ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym), co wynika również z konieczności działania zgodnie z zasadą *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym.<sup>54</sup>

Do katalogu przyczyn wyłączających administracyjną odpowiedzialność za naruszenia w transporcie drogowym zalicza się również dwie następujące przesłanki:

- 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć, lub

<sup>53</sup> Szerzej na temat średniej liczby zatrudnionych kierowców i sposobu określenia limitów wysokości kar w: R. Strachowska, *Komentarz do art. 92a ustawy o transporcie drogowym*, op. cit.

<sup>54</sup> R. Rychter, *Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie rozstrzygniętej co do istoty inną uprzednią decyzją administracyjną [w]:* R. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Lex/el 2014.



2) od dnia ujawnienia naruszenia upłynął okres ponad 2 lat.

Warto podkreślić, że pierwsza z wymienionych przesłanek egzoneracyjnych nie przeczy obiektywnemu charakterowi odpowiedzialności administracyjnej na gruncie ustawy o transporcie drogowym. Obiektywny charakter nie oznacza bowiem, że odpowiedzialność ta jest absolutna i nie podlega żadnym wyłączeniom. „(...) Podmiot naruszający określone przepisy może uwolnić się od niej poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić.”<sup>55</sup> Jak słusznie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 lutego 2015 r., „odpowiedzialność za naruszenie prawa, które ma postać deliktu administracyjnego, jest zobiektywizowana. Toteż nie jest wystarczające powoływanie się przez przedsiębiorcę na przesłankę braku winy w zaistnieniu zdarzeń i okoliczności, które były przyczyną naruszenia prawa. Natomiast przypadek winy, choćby nieumyślnej, niweczy możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności. Przedsiębiorca nie może więc osiągnąć zamierzonego celu, gdy ma świadomość, że może swym działaniem wywołać ujemne skutki, lecz uważa, że zdoła ich uniknąć lub też tych skutków nie przewiduje, choć z łatwością mógłby i powinien to zrobić.”<sup>56</sup>

Podkreślenia wymaga, że wiele kontrowersji wśród stron prowadzonych postępowań administracyjnych wzbudza stosowana przez organy administracji publicznej wykładnia przepisów ustawy o transporcie drogowym, nieuznająca co do zasady za przyczynę wyłączającą odpowiedzialność za naruszenia w transporcie drogowym działań kierowcy. Zasadność wskazanej linii orzeczniczej potwierdza judykatura sądów administracyjnych. W tym zakresie warto przytoczyć kilka fragmentów z uzasadnień do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Jak słusznie wskazał NSA: „za nietrafne należy uznać argumenty, że okolicznością egzoneracyjną, o jakiej mowa w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. jest fakt, że wykonujący przewozy nie jest w stanie na bieżąco kontrolować poczynąń wszystkich zatrudnianych przez niego osób, a więc wystarczy, że kierowca miał wiedzę o braku tolerancji pracodawcy dla naruszeń przepisów prawa dotyczących wykonywania transportu drogowego. Z istoty prowadzonej działalności polegającej na wykonywaniu przewozów drogowych wynika, że przedsiębiorca nie jest obecny podczas każdego przejazdu wykonywanego przez zatrudnionych przez niego kierowców. Taka jest specyfika prowadzonej działalności transportowej. Przyjęcie powyższej interpretacji przepisu prowadziłoby do wniosku, że przedsiębiorca w momencie poinstruowania kierowcy, co do konieczności przestrzegania przepisów jest automatycznie zwolniony od odpowiedzialności za stwierdzone podczas przejazdu naruszenia przepisów u.t.d.”<sup>57</sup> Powołując się na obiektywną odpowiedzialność przewoźnika za naruszenie sankcjonowanych karą pieniężną przepisów ustawy o transporcie drogowym, jak również jego odpowiedzialność za naruszenia przepisów, których dopuszcza się kierowca, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że „niemożność przewidzenia zdarzeń lub okoliczności, dla uwolnienia się od odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 92c ust. 1 u.t.d. powinna być wykazana przez przewoźnika przy uwzględnieniu kryterium odpowiednio wysokiej staranności. Należy

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1173/14, Lex/el. nr 1649849.

<sup>56</sup> Sygn. akt III SA/Po 868/14, Lex/el. nr 1665543.

<sup>57</sup> Wyrok z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 262/14, Lex/el nr 1676009.

uznać, że przedsiębiorca ma wpływ na to, czy zatrudniani przez niego kierowcy dopuszczają się naruszeń, nawet jeśli są one przez nich umyślnie zawinione.<sup>58</sup> Jednocześnie WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, nawiązując do ugruntowanego orzecznictwa NSA,<sup>59</sup> że ciężar udowodnienia wystąpienia przyczyn egzoneracyjnych spoczywa na podmiocie wykonującym przewóz drogowy, poprzez wykazanie, że podmiot ten dochował należytej staranności. WSA wyjaśnił bowiem, że „Z uwagi na obiektywną odpowiedzialność przewoźnika za naruszenie sankcjonowanych karą pieniężną przepisów u.t.d., jak również jego odpowiedzialność za naruszenia przepisów, których dopuszcza się kierowca (art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego), niemożność przewidzenia zdarzeń lub okoliczności, dla uwolnienia się od odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 92c ust. 1 u.t.d. powinna być wykazana przez przewoźnika przy uwzględnieniu kryterium należytej staranności. Toteż to nie organ, lecz przewoźnik powinien udowodnić, przedstawiając odpowiednie dowody, że mimo zachowania należytej staranności nie można było uniknąć zdarzenia lub okoliczności, z którym prawo wiąże naruszenie przepisów u.t.d. W dyspozycji tego przepisu nie mieszczą się w szczególności sytuacje, które są wynikiem zachowania kierowcy, ale które bezpośrednio wynikają z braku właściwych rozwiązań organizacyjnych w zakresie dyscyplinowania osób wykonujących na rzecz przedsiębiorcy usługi kierowania pojazdem.”<sup>60</sup>

Przedawnienie karalności naruszeń w transporcie drogowym po upływie dwóch lat od dnia ujawnienia naruszenia stanowi również przyczynę wyłączającą odpowiedzialność za naruszenia w transporcie drogowym. Oznacza to, że dla pewności obrotu prawnego i zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, podmiot podlegający odpowiedzialności nie może być przez nieograniczony czas adresatem sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Również uwzględniając zasadę szybkości prowadzenia postępowania administracyjnego, organ powinien najdalej w ciągu dwóch lat od popełnienia naruszenia, wydać ostateczną decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej. Jeżeli nie jest w stanie w tym czasie zakończyć postępowania, należy wydać decyzję o jego umorzeniu. Po upływie tego okresu nie można także wszcząć postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenia w transporcie drogowym. Na marginesie warto zaznaczyć, że przesłanki wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej z powodu przedawnienia karalności naruszenia nie należy utożsamiać tzw. „karą pieniężną niebyłą”, za którą uważa się tego rodzaju karę po upływie dwóch lat od dnia wykonania decyzji administracyjnej o jej nałożeniu (art. 94a ustawy o transporcie drogowym), a także z instytucją przedawnienia płatności kar, której ustawa o transporcie drogowym nie reguluje w odniesieniu do kar pieniężnych, o których mowa w art. 92a ust. 1.

Dodatkowy katalog przyczyn wyłączających odpowiedzialność za naruszenia dotyczące przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym określa art. 92b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, który stanowi, że „nie nakłada się kary pieniężnej za naruszenie

<sup>58</sup> Wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt. II SA/Go 905/14, Lex/el. nr 1653234.

<sup>59</sup> Zob. wyroki NSA w sprawach o sygn.. akt: II GSK 976/09, II GSK 118/10, II GSK 140/10, II GSK 404/10, II GSK 716/10.

<sup>60</sup> Wyrok z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 843/14, Lex/el. nr 1643871.

przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach i okresach odpoczynku, jeżeli podmiot wykonujący przewóz zapewnił:

- 1) właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców przepisów: rozporządzenia 561/2006, rozporządzenia 3821/85, Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)<sup>61</sup>;
- 2) prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania przepisów rozporządzenia 561/2006 lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Pod pojęciem „właściwej organizacji i dyscypliny pracy” należy rozumieć nie tylko przeprowadzanie szkoleń pracowników czy niezachęcanie ich, np. w systemie wynagradzania, do naruszania obowiązującego czasu pracy, lecz także „stały, wnikliwy nadzór nad zatrudnionymi przez siebie pracownikami, wykrywanie ewentualnych naruszeń przepisów i stosowną, przewidzianą przepisami prawa pracy reakcję.”<sup>62</sup> Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje również, że wymóg ten powinien być należycie udokumentowany, a stosowna dokumentacja okazana w trakcie kontroli. „Dokumentacja potwierdzająca prawidłową pracę przedsiębiorstwa powinna być dostępna w przedsiębiorstwie już w trakcie prowadzonej kontroli. Tylko w ten sposób na jej podstawie można wyraźnie stwierdzić, czy przedsiębiorca zapewnił właściwą organizację i dyscyplinę pracy umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców przepisów, a także prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania przepisów lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.”<sup>63</sup>

Wyłączenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o wykonalności decyzji administracyjnej w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym i wprowadzenie dwuletniego okresu przedawnienia karalności powoduje, że przedmiotowe sankcje administracyjne mogą tracić wymóg skuteczności. W praktyce często zdarza się bowiem, że wskutek kontroli sądów administracyjnych decyzja administracyjna o nałożeniu kary pieniężnej, określonej w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym zostanie uchylona i w ciągu dwóch lat od ujawnienia naruszenia nie będzie można wydać decyzji. Z przyczyn formalnych, procesowych, należy wówczas wydać decyzję o umorzeniu postępowania. Ponadto okres dwóch lat jest na tyle „nieprzystępny” dla instancyjnego orzekania przed organami administracji publicznej i dla kontroli sądów administracyjnych, że strona korzystając z przysługujących jej uprawnień procesowych i chociażby z powodu przerw w biegu terminów, może skorzystać „z dobrodziejstwa” przedawnienia karalności, a naruszenie, nawet najpoważniejsze, przepisów z zakresu transportu drogowego nie będzie w ogóle sankcjonowane.

<sup>61</sup> Umowa sporządzona w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1086 i 1087 z późn. zm.)

<sup>62</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 933/14, Lex/el. nr 1643856.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Po 577/13, Lex/el. nr 1340874.

Katarzyna Strąk

# KARY PIENIĘŻNE NAKŁADANE NA PRZEWOŹNIKÓW NA PODSTAWIE USTAWY O CUDZOZIEMCACH W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

## 1. Wstęp

Odpowiedzialność przewoźników<sup>1</sup> przywożących cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów do granicy państwa, skutkująca nałożeniem kar finansowych, to instytucja znana już w XVIII w.,<sup>2</sup> a w obecnym kształcie występuje od lat 80-tych ubiegłego wieku, kiedy to państwa w coraz większym zakresie zaczęły się do niej odwoływać. W niniejszym artykule instytucja ta analizowana jest pod kątem obowiązków przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w świetle jej członkostwa w Unii Europejskiej. Jakkolwiek odpowiedzialność przewoźników została wprowadzona do Ustawy o Cudzoziemcach w 1997 r.<sup>3</sup>, jednak to dopiero za rządów Ustawy o Cudzoziemcach z 2003 r. (dalej: UoC 2003)<sup>4</sup> nastąpił rozwój orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym miejscu należy poczynić trzy uwagi odnośnie do treści poniższego artykułu. Po pierwsze, pomimo że odpowiedzialność ta obejmuje zarówno działania przewoźników lotniczych, morskich i drogowych, to wskazane wyżej orzecznictwo ogranicza się jedynie do działalności przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób pojazdami samochodowymi w międzynarodowym transporcie drogowym. Po drugie, przepisy tej ustawy znalazły w rzeczywistości zastosowanie stosunkowo późno po jej wejściu w życie – pierwsze wyroki zostały wydane w 2011 r.<sup>5</sup> Po trzecie, ze względu na datę jej wejścia w życie (1 maja 2014 r.) nie mogło zostać uwzględnione w pełnym zakresie orzecznictwo oparte na Ustawie o Cudzoziemcach z 2013 r. (dalej: UoC 2013)<sup>6</sup>. Przy opracowaniu tego artykułu korzystano z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych uwzględniając wyroki, którym towarzyszyło uzasadnienie<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Pojęcie „przewoźnik” rozumiane jest tu zgodnie z art. 3 pkt 14 UoC 2013, obejmuje ono osobę fizyczną lub prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej zajmującą się zarobkowo przewozem osób drogą powietrzną, morską lub lądową.

<sup>2</sup> Zob. np. T. Bloom, V. Risse, *Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified*, *Ethics & Global Politics*, vol. 7 no 2, 2014, s. 70.

<sup>3</sup> Art. 68 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach. Ustawa ta regulowała obowiązki przewoźników lotniczych i morskich.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2003 nr 128 poz. 1175.

<sup>5</sup> Do nielicznego orzecznictwa NSA z lat 90-tych dotyczącego zakresu obowiązków przewoźników lotniczych odwołuje się tym niemniej W. Trojan w komentarzu do art. 135 UoC 2003, *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2006, s. 337-338.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2013 poz. 1650.

<sup>7</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

## 2. Uregulowania europejskie dotyczące odpowiedzialności przewoźników

U podstaw wprowadzenia uregulowań dotyczących odpowiedzialności przewoźników leżał cel unijny, jakim jest zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji zgodnie z art. 79 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE). Tym niemniej problematyka ta została po raz pierwszy ujęta w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (dalej: KWUS) z 1990 r., wtedy jeszcze funkcjonującej poza ramami prawnymi UE. Art. 26 teże ustanawia dwa konkretne obowiązki przewoźników przewożących na terytorium państw członkowskich obywateli państw trzecich drogą lotniczą, morską lub lądową, a mianowicie po pierwsze, ponowne przejęcie odpowiedzialności za osobę, której odmówiono wjazdu na terytorium państwa członkowskiego – przewoźnik zwraca taką osobę do państwa, z którego przybyła, które wydało dokument podróży lub które ją z pewnością przyjmie na swoje terytorium, po drugie, zapewnienie, aby cudzoziemiec posiadał dokumenty podróży, które są wymagane przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego. KWUS przewidywała też obowiązek nakładania przez państwa członkowskie kar na przewoźników w przypadku przewiezienia osób nieposiadających wymaganych dokumentów podróży.

Dyrektywa Rady 2001/51/WE<sup>8</sup> została przyjęta – co wynika z jej preambuły – w głównej mierze ze względu na konieczność ściślejszej harmonizacji kar finansowych nakładanych przez poszczególne państwa członkowskie wobec przewoźników „zaniedbujących wywiązywanie się ze swych zobowiązań kontrolnych”. Minimalna i maksymalna wysokość kar finansowych została określona na poziomie od 3000 do 5000 euro. Jednocześnie poszerzono zakres zobowiązań wynikających z art. 26 KWUS o sytuację, gdy odmówiono wjazdu obywatelowi państwa trzeciego w tranzycie, jeżeli: a) przewoźnik, który miał go zabrać do kraju przeznaczenia, odmawia jego przyjęcia, lub b) władze państwa przeznaczenia odmówiły mu wjazdu i odesłały go z powrotem do państwa członkowskiego, przez które przejeżdżał tranzytem. Ponadto państwa członkowskie przyjęc miały przepisy zobowiązujące przewoźników „niezdolnych do zorganizowania powrotu obywatela państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu, do niezwłocznego znalezienia środków dalszego transportu i poniesienia jego kosztów lub, jeśli niezwłoczny dalszy transport nie jest możliwy, do wzięcia na siebie odpowiedzialności za koszty pobytu i powrotu tego obywatela państwa trzeciego.”

Z drugiej strony dyrektywa, w przeciwieństwie do KWUS, przewidywała zagwarantowanie skutecznego prawa do obrony i do odwołania, jednak tylko w zakresie obejmującym przewoźników, wobec których wszczęto postępowanie w celu nałożenia kar pieniężnych.

W ścisłym związku z obowiązkiem zapewnienia przez przewoźnika, aby obywatel państwa trzeciego posiadał dokumenty niezbędne do przekroczenia granicy, pozostają uregulowania rozporządzenia nr 562/2006 Parlamentu i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice<sup>9</sup> (Kodeks Graniczny Schengen, dalej: KGS). Wśród warunków wjazdu określonych w art. 5 KGS dla obywateli państw trzecich w przypadku pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy w okresie sze-

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. Urz. WE 2001 L 187, s. 45.

<sup>9</sup> Dz. Urz. L 105 z dnia 13 kwietnia 2006 r., s. 1-32.

ściomiesięcznym, wymienia się m.in. konieczność posiadania ważnego dokumentu podróży uprawniającego posiadacza do przekroczenia granicy (dodatkowo taki dokument podróży musi pozostawać – z pominięciem wyjątków – ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium państwa członkowskiego, ponadto musiał zostać wydany w okresie uprzednich 10 lat), a także konieczność posiadania wizy, jeśli są oni obywatelami państwa trzeciego objętego obowiązkiem wizowym na podstawie rozporządzenia nr 539/2001 (chyba że posiadają oni ważny dokument pobytowy). Osobom, które nie spełniają wszystkich warunków, ale posiadają dokument pobytowy lub wizę długoterminową, zezwala się na wjazd na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu, by mogły one dotrzeć na terytorium państwa członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę długoterminową (o ile wobec takich osób nie wydano odmowy wjazdu). Natomiast osobom, które nie spełniają warunku posiadania wizy, można zezwolić na wjazd na terytorium państw członkowskich, jeśli na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z rozporządzeniem nr 810/2009. Ponadto osoby, które nie spełniają jednego lub więcej warunków wjazdu, mogą uzyskać zgodę na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe. Zgodnie z art. 13 KGS osobie, która nie spełnia powyższych warunków odmawia się wjazdu na terytorium państw członkowskich.

Odzwierciedleniem w KGS postanowień art. 26 KWUS i dyrektywy 2001/51 jest treść Części A załącznika V „Procedury odmowy wjazdu na granicy”, zgodnie z którą jeśli obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu, przybył na granicę, korzystając z usług przewoźnika, miejscowy organ właściwy nakazuje przewoźnikowi nadzór nad taką osobą i przewiezienie go niezwłocznie do państwa trzeciego, z którego ona przybyła, które wydało dokument uprawniający go do przekroczenia granicy lub innego państwa trzeciego, w którym ma ona zagwarantowane przyjęcie, lub do znalezienia środka dalszego przewozu zgodnie z art. 26 KWUS.

Odstępstwem od reguł przeprowadzania kontroli granicznych są przepisy zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen.<sup>10</sup> Odstępstwo to zostało uwzględnione przez polskiego ustawodawcę.

W związku z charakterem prawnym KGS (rozporządzenie unijne) polska UoC 2013 reguluje zasady przekraczania granicy jedynie w odniesieniu do osób, do których nie ma zastosowania to rozporządzenie.<sup>11</sup>

Przepisy art. 26 KWUS i dyrektywy 2001/51 nie stanowiły do tej pory przedmiotu wykładni Trybunału Sprawiedliwości UE. Natomiast sprawa C-575/12 *AS Air Baltic Corporation* jest o tyle ciekawa, że dotyczyła sporu pomiędzy przewoźnikiem lotniczym a łotewską strażą graniczną w przedmiocie decyzji nakładającej na niego karę pieniężną w związku z przewiezieniem na Łotwę obywatela Indii posiadającego ważny paszport bez wizy jed-

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 405 z dnia 30 grudnia 2006 r., s. 1.

<sup>11</sup> Art. 23 w powiązaniu z art. 30 UoC 2013. Zob. też R. Rogala, *Komentarz do art. 23 i 30 UoC 2013*, w: J. Chlebny (red.) *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015.

nolitej i unieważniony paszport z ważną wizą jednolitą. W wyroku z dnia 4 września 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, dokonując wykładni warunków wjazdu, że w takich okolicznościach KGS (art. 5 w związku z art. 13) nie zakazuje wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich. Należy zatem stwierdzić, że taka osoba spełnia warunki wjazdu zgodnie z art. 5 KGS, w związku z czym jej sytuacja nie podlega ocenie z punktu widzenia jej ewentualnego nieuregulowanego statusu – z punktu widzenia braku wymaganych dokumentów. Państwa członkowskie, z drugiej strony, nie mogą nakładać na obywateli państw trzecich dodatkowych warunków w celu zezwolenia im na wjazd na terytorium UE.<sup>12</sup>

### 3. Odpowiedzialność przewoźników a prawo do ochrony międzynarodowej

Zarówno w treści art. 26 KWUS jak i w dyrektywie 2001/51 przewidziano ich stosowanie bez uszczerbku dla zobowiązań wynikających dla państw członkowskich z przystąpienia do Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. (dalej: KG).<sup>13</sup> W interesującym nas aspekcie postanowiono, że kwestia nakładania kar finansowych „pozostaje bez uszczerbku dla zobowiązań Państw Członkowskich w przypadkach, gdy obywatel państwa trzeciego poszukuje ochrony międzynarodowej.” Uregulowanie to stanowi bezpośrednie nawiązanie do zawartego w Konwencji Genewskiej zakazu niewydalania – *non refoulement* – czyli zakazu odsyłania osoby wnioskującej o nadanie statusu uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jej życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jej rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne, a także zakaz nakładania kar na taką osobę za nielegalny wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa bezpośrednio z państwa, w którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, pod warunkiem, że niezwłocznie zgłosi się ona do władz tego państwa i przedstawi wiarygodne przyczyny swego nielegalnego wjazdu lub pobytu.

Przepisem wzmacniającym powyższe postanowienia jest art. 3 lit. b) (stosowanie bez uszczerbku dla praw uchodźców) i art. 3a (klauzula praw podstawowych) KGS.

### 4. Uregulowania polskie

Kwestia odpowiedzialności przewoźników została uregulowana w art. 459-463 UoC 2013. Istotne dla tego opracowania są przede wszystkim art. 459 i 462 UoC 2013. Art. 459 ustanawia obowiązek weryfikacji dokumentów. Zgodnie z nim przewoźnik, który drogą powietrzną, morską lub przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób w międzynarodowym transporcie drogowym (z wyłączeniem ruchu przygranicznego) zamierza przywieźć cudzoziemca do granicy, podejmuje wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić, żeby cudzoziemiec zamierzający wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, miał ważny dokument podróży uprawniający go do przekroczenia granicy, wymaganą wizę lub inny ważny

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 4 września 2014 r. w sprawie C-575/12 *AS Air Baltic Corporation*, para 56.

<sup>13</sup> Tekst KG dostępny na stronie <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/konwencje/konwencja-dotyczaca-statusu-uchodzcow-z-1951-r.html>, wgląd w dniu 1 września 2015 r.



dokument uprawniający go do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim, zezwolenie na wjazd do innego państwa lub zezwolenie na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane.

W stosunku do UoC 2003 nastąpiła zmiana treści tego przepisu, bowiem art. 135 UoC 2003 stanowił, że przewoźnik jest zobowiązany do podjęcia działania dla upewnienia się, że cudzoziemiec posiada wymagane dokumenty w przepisie tym wymienione. Wskazanie tej różnicy jest tu istotne dla jasności dalszego wyводу, gdyż w dotychczasowym orzecznictwie sądy administracyjne opierały się właśnie na brzmieniu art. 135 UoC 2003.

Art. 460 UoC 2013 ustanawia obowiązek przejścia cudzoziemca i wywiezienia go z granicy Rzeczypospolitej Polskiej lub z terytorium innego państwa graniczącego z Rzeczypospolitą Polską, które odmówiło wjazdu.

Art. 462 UoC 2013 przewiduje, w przypadku przywiezienia do granicy cudzoziemca nieposiadającego dokumentów wskazanych w art. 459 UoC 2013, nałożenie kary administracyjnej w wysokości stanowiącej równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, przy czym suma kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć równowartości 500 000 euro.

W stosunku do art. 138 UoC 2003 wymiar kary nie uległ zmianie (stanowi on w dalszym ciągu odzwierciedlenie postanowień dyrektywy 2001/51). Istotną zmianą jest natomiast wprowadzenie do UoC 2013 wyjątków, w których administracyjnych kar pieniężnych nie nakłada się. W pierwszym przypadku chodzi o sytuację, w której cudzoziemiec po przywiezieniu go do granicy składa podczas kontroli granicznej wnioski o nadanie statusu uchodźcy, w drugim natomiast – gdy przewoźnik mimo dołożenia należytej staranności nie mógł stwierdzić, że cudzoziemiec nie posiada dokumentów wymaganych do przekroczenia granicy lub do pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie członkowskim.

Karę administracyjną nakłada na przewoźnika, w drodze decyzji, komendant placówki Straży Granicznej, w której odmówiono cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Termin płatności kary administracyjnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. Od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych pobiera się odsetki za każdy dzień zwłoki w wysokości przewidzianej dla zaległości podatkowych. W dalszej części UoC 2013 stanowi, iż należności z tytułu kar administracyjnych podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Komendant placówki Straży Granicznej, który wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, nie wystawia tytułu wykonawczego, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że egzekucja byłaby bezskuteczna. Kara przedawnia się z upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin jej płatności.

## 5. Ocena doktryny

Instytucję odpowiedzialności przewoźników, wprowadzoną pierwotnie do KWUS, przyjęto w doktrynie prawa międzynarodowego i wspólnotowego jednoznacznie negatywnie, jako

kontrowersyjną zarówno z punktu widzenia praw samych przewoźników, jak i osób przewożonych.

Jak słusznie zauważa R. Rogala, z instytucją odpowiedzialności przewoźników łączą się dwa zagadnienia, a więc eksternalizacji kontroli granicznej, rozumianej jako przeniesienie momentu weryfikacji legalności wjazdu cudzoziemca na czas, w którym przebywa on jeszcze na terytorium państwa trzeciego, i prywatyzacji kontroli granicznej (funkcjonującej pod ugruntowaną już mocno nazwą tzw. „*outsourcing*”), polegającej na przeniesieniu na podmioty prywatne zadań z zakresu kontroli granicznej.<sup>14</sup> W literaturze stawiano pod znakiem zapytania możliwość prawidłowego wykonywania przez przedsiębiorców tych dwóch narzuconych im funkcji, podkreślając brak środków i wiedzy w tym zakresie, ale też przede wszystkim kwestionując samą ideę egzekwowania odpowiedzialności przewoźników, którzy musieliby wykonywać zadania funkcjonariuszy straży granicznej, przez państwo.

Jednak z lektury artykułów naukowych wnioskować można, że dyskusja – przynajmniej w pierwszej fazie wprowadzania przepisów KWUS do porządków prawnych państw członkowskich – ogniskowała się głównie na kwestii wynikającej z przepisów KWUS ewentualnej niezgodności z KG i ograniczania osobom poszukującym ochrony międzynarodowej dostępu do bezpiecznego terytorium, tym bardziej, że wprowadzone w dyrektywie 2001/51 zastrzeżenie „pozostawania bez uszczerbku” w przypadku złożenia wniosku o ochronę interpretowane było w doktrynie jako jednak dające państwom możliwość nakładania tych kar.<sup>15</sup> Podkreślano, że skorzystanie z usług przewoźnika międzynarodowego wymaga posiadania odpowiednich dokumentów, w tym ważnych wiz, dlatego też kary nakładane na przewoźników służyć mają nie tylko zapobieganiu zjawisku nielegalnej imigracji, ale też wzmocnieniu polityki wizowej. Trzeba mieć również na uwadze, że – przynajmniej do 2012 r. – szereg państw członkowskich nie uwzględniało w swoim ustawodawstwie szczególnej sytuacji uchodźców w kontekście odpowiedzialności przewoźników, motywując to właśnie faktem ewentualnego wzmożonego napływu imigrantów ekonomicznych<sup>16</sup>.

## 6. Orzecznictwo sądów administracyjnych

W latach 2011-2015 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Naczelny Sąd Administracyjny wydały kilkadziesiąt wyroków, w których badały skargi (w tym skargi kasacyjne) przewoźników mających siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej lub pochodzących z państw spoza UE na decyzje właściwego wojewody, a następnie w trybie odwoławczym – na decyzje

<sup>14</sup> Zob. R. Rogala, *Komentarz do art. 462 UoC 2013*, w: *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015 i literatura tam powoływana.

<sup>15</sup> Tak S. Peers, *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers i N. Rogers, Leiden – Boston 2006, s. 802-803.

<sup>16</sup> Zob. V. Moreno Lax., *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, red. S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk, V. Moreno Lax., Leiden – Boston 2012, s. 367-380. Zob. też V. Moreno Lax., *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*, *European Journal of Migration and Law*, 10(2008), s. 315-364, E. Feller, *Carrier Sanctions and International Law*, *International Journal of Refugee Law*, 1989, vol. 1 no 1, s. 48-65.

Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców nakładających na nich kary pieniężne. W praktycznie wszystkich analizowanych przypadkach WSA/NSA skargi te oddaliły.

We wszystkich analizowanych sprawach podróżujący – obywatele państw trzecich – korzystali z usług przedsiębiorców wykonujących przewozy drogą lądową. W wielu przypadkach kurs realizowany był przy tzw. „drzwiach zamkniętych”. Przewozy przy drzwiach zamkniętych charakteryzują się tym, że ten sam autokar jest wykorzystywany do przewozu tej samej grupy pasażerów na całej trasie podróży. W analizowanych przypadkach pasażerowie przemieszczali się tranzytem przez terytorium Polski z terytorium państwa trzeciego na terytorium jednego z państw strefy Schengen, bez możliwości opuszczenia autokaru na terytorium Polski, bądź przemieszczali się z państwa trzeciego na terytorium Polski. We wszystkich przypadkach organy administracji stwierdziły brak posiadania przez podróżującego jednego z dokumentów wymienionych w art. 135 UoC 2003 (art. 459 UoC 2013) bądź nieważność takiego dokumentu w momencie stawiania się na odprawę graniczną.

W analizowanych sprawach rola sądu administracyjnego w toku postępowania sądowniczo-administracyjnego sprowadza się do dokonania kontroli prawidłowości ustaleń organu administracyjnego, czy w chwili przekraczania granicy podróżujący posiadał właściwe dokumenty zgodnie z art. 135 UoC 2003 (art. 459 UoC 2013). Straż graniczna najczęściej stwierdzała:

- brak jednego z wymaganych dokumentów – dokumentu podróży,<sup>17</sup> zezwolenia na pobyt,<sup>18</sup> wizy,<sup>19</sup> bądź
- nieważność wymaganego dokumentu w chwili stawiania się do odprawy granicznej,<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Zob. np. IV Sa/WA 1855/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 r., „(...) zeznała, że córka nie miała żadnego dokumentu, na podstawie którego mogłaby przekroczyć granicę Rzeczypospolitej Polskiej.”

<sup>18</sup> Zob. np. V Sa/Wa 1794/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., „(...) w dniu [...] grudnia 2009 r. na przejściu granicznym w [...] została zatrzymana obywatelka [...] – K. B., podróżująca do m. [...] w [...] autokarem rejsowym [...] przy tzw. „zamkniętych drzwiach”. Cudzoziemka nie posiadała tytułu pobytowego w [...].”

<sup>19</sup> Zob. np. V Sa/Wa 2920/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r., „(...) podróżujący należącym do przewoźnika autokarem relacji I. – P.[raga] obywatel U.[krainy] V.G. nie posiadał wizy uprawniającej do wjazdu i pobytu na terytorium C[zech]. Posiadał wprawdzie wizę uprawniającą do wielokrotnego wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednakże z uwagi na fakt, iż autokar odbywał kurs przy tzw. „drzwiach zamkniętych” cudzoziemiec mógł wysiąść jedynie w P[radze].”

<sup>20</sup> Zob. np. IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r., „(...) w dniu [...] maja 2012 r. obywatele [...]: A. K., ur. [...] r. w m. [...] ([...]), legitymująca się paszportem [...] wydanym w dniu [...] 12.2010 r. przez władze [...] z ważnością do dnia [...] 12.2020 r. oraz Y. B., ur. [...] r. w m. S. ([...]), legitymujący się paszportem [...] wydanym w dniu [...] 01.2012 r. przez władze [...] z ważnością do dnia [...] 01.2022 r., byli pasażerami autokaru marki Mercedes nr rej. [...] w relacji [...] (UA) – [...] (PL), który odbywał kurs w międzynarodowym w transporcie drogowym. W trakcie odprawy granicznej funkcjonariusze Placówki Straży Granicznej w H. stwierdzili, że cudzoziemcy nie posiadają w swoich paszportach wiz, które w dniu [...] maja 2012 r. uprawniałyby ich do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ani innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium. A. K. posiadała w swoim paszporcie wizę wielokrotną nr [...] wydaną w dniu [...] 05.2012 r. przez Konsula RP w C. z ważnością od dnia [...] 06.2012 r. do dnia [...] 04.2013 r. na czas pobytu 180 dni, zaś Y. B. posiadał w swoim paszporcie wizę wielokrotną nr [...] wydaną w dniu [...] 05.2012 r. przez Konsula RP w C. z ważnością od dnia [...] 06.2012 r. do dnia [...] 04.2013 r. na czas pobytu 180 dni.”, IV Sa/Wa 2326/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r., „(...) w dniu [...] września 2012 r. I. B. oraz A. Z. zostali przesłuchani przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w H. A. Z. zeznał, że jechał do pracy do miasta B. na 3 miesiące. Nie wiedział, że posiadana przez niego wiza będzie ważna dopiero od dnia [...] września 2012 r., a także wyjaśnił, że zakupił bilet u kierowcy, który sprawdzał jego dokumenty i nie

Stwierdzenie braku takich dokumentów oznaczało, że nałożenie przez właściwy organ administracyjny na przewoźnika kary pieniężnej ustanowionej art. 138 UoC 2003 (art. 462 UoC 2013) było zasadne. W analizowanej dziedzinie odpowiedzialność przewoźnika ma charakter obiektywny, wina przewoźnika nie stanowi przesłanki tej odpowiedzialności. NSA stwierdził, że przepis UoC zawiera sankcjonującą normę prawną, która łączy odpowiedzialność przewoźnika z obiektywnym naruszeniem prawa, jakim jest przywiezienie do granicy osoby nieposiadającej wymaganych dokumentów. W związku z tym organ administracji nie ma obowiązku badania stopnia zawinienia czy też stopnia szkodliwości czynu<sup>21</sup>.

## 7. Zakres obowiązków przewoźnika

W swoich rozważaniach sądy administracyjne skupiały się do wejścia w życie UoC 2013 na interpretacji sformułowania „zobowiązany do podjęcia działania dla upewnienia się” wynikającego z art. 135 UoC 2003, a po wejściu w życie UoC 2013 – sformułowania „podejmuje wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić” wynikającego z art. 459 teźże. Na tej podstawie sądy administracyjne sformułowały zakres obowiązków, które wynikają z powyższych dla przewoźników, a także sposób, w jaki obowiązki te mają być realizowane. To wszystko przy założeniu, że obowiązki wynikające z UoC nie mogą być dla przewoźników obowiązkami obiektywnie niemożliwymi do wykonania<sup>22</sup>.

A zatem w zakres obowiązków przewoźnika, powstających w momencie zawierania umowy przewozu i trwających do momentu stawienia się na granicy w celu odprawy granicznej,<sup>23</sup> wchodzi żądanie<sup>24</sup> od pasażera przedstawienia wszelkich koniecznych w danej sprawie dokumentów oraz ustalenie, czy te dokumenty są ważne w dacie wjazdu na terytorium Polski<sup>25</sup>.

Należy podkreślić, że to stwierdzenie stanowi przejaw ewolucji orzecznictwa, gdyż w pierwszych wyrokach WSA wskazywał na wynikające z ustawy „uprawnienie do żądania”. W swoim wcześniejszym orzecznictwie WSA twierdził, że przepis art. 135 UoC 2003 zawierał

---

zakwestionował ważności wizy. I. B. zeznał, że jechał do pracy do K. na 6 miesięcy i także nie wiedział, że posiadana przez niego wiza będzie ważna dopiero od dnia [...] października 2012 r.”, IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., „(...) 15 maja 2013 r. na kierunku wjazdowym do Polski zgłosił się cudzoziemiec (...). Posiadał ważny dokument podróży, w którym zamieszczona była wiza Schengen, wielokrotnego wjazdu, ważna od 10 czerwca 2013 r. do 9 czerwca 2014 r., na 90 dni.”

<sup>21</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

<sup>22</sup> II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

<sup>23</sup> IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r. Przy czym WSA zwraca uwagę, że bez znaczenia pozostaje, w jakiej formie została przeprowadzona kontrola pasażerów w początkowym etapie podróży, a więc przy wsiadaniu do pojazdu, zob. IV Sa/Wa 395/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2013 r.

<sup>24</sup> Zob. również „(...) uprawnienie i zarazem obowiązek przewoźnika do żądania (...)”, tak IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>25</sup> Dlatego też zasługuje zdaniem NSA na uwzględnienie (zdaniem autorki – niesłusznie) skarga kasacyjna od wyroku WSA oddalającego skargę na decyzję administracyjną nakładającą karę pieniężną na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca posiadającego co prawda ważny dokument pobytowy w chwili fizycznego przekraczania granicy, ale który to dokument utracił ważność w godzinę później, z początkiem kolejnej doby, a do odprawy granicznej doszło już po utracie ważności tego dokumentu.

normę, z której przewoźnik mógł wyinterpretować uprawnienie do żądania okazania przez pasażera przed podróżą dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy oraz wizy.<sup>26</sup> Z kolei organy administracji w odniesieniu do sposobu realizacji obowiązków przewoźników posługiwały się sformułowaniem „dokonania skutecznej weryfikacji”. WSA (NSA) w toku kontroli decyzji administracyjnych dokonywał również oceny, jakie działania mogą bądź nie mogą być uznane za skuteczną realizację zobowiązań kontrolnych przewoźnika. Według Sądu zwrot „dla upewnienia się” wskazuje na obowiązek przeprowadzenia weryfikacji dokumentów osoby przewożonej w sposób, który pozwoli przewoźnikowi na pełne potwierdzenie jej uprawnień do przekroczenia granicy. Stąd wynika obowiązek dokonania skutecznej weryfikacji.

Wyroki WSA potwierdzają wcześniejsze ustalenia organu administracyjnego, iż w badanych przypadkach przewoźnicy nie podejmowali wystarczających działań dla upewnienia się, że cudzoziemcy posiadają odpowiednie dokumenty. Stąd nie może zostać uznany za skutecznie realizujący obowiązki kontrolne przewoźnika taki tryb postępowania, zgodnie z którym kierowca pojazdu (autokaru) kieruje do pasażerów zapytanie, czy posiadają wymagane prawem dokumenty podróży,<sup>27</sup> lub gdy kierowca uzyskuje odmowę okazania dokumentu podróży<sup>28</sup>. Przewoźnik nie może też opierać się na subiektywnym odczuciu pasażerów, że posiadają oni dokumenty uprawniające ich do przekroczenia granicy<sup>29</sup>. W każdym razie postępowanie przewoźnika, w świetle regulacji art. 135 UoC 2003 (459 UoC 2013), powinno charakteryzować się wysokim stopniem staranności. Stopień ten jest jednak współmierny do zakresu kontroli, wynikającego z UoC<sup>30</sup>. Zdaniem Sądu zatem czynności kontrolne, jakie powinien przeprowadzić przewoźnik, żeby nie być obciążonym karą pieniężną, ograniczają się w rzeczywistości do rzetelnego sprawdzenia, czy cudzoziemiec, zamierzający wjechać na terytorium Polski, posiada ważne dokumenty wymienione w art. 135 UoC 2003 (249 UoC 2013). Postępowanie polegające na tym, że przewoźnik sprawdza, czy pasażer posiada paszport, ale nie sprawdza już posiadania wizy, świadczy o niedołożeniu należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków i w pełni uzasadnia nałożenie kary pieniężnej<sup>31</sup>. Natomiast zachowanie przez przewoźnika należytej staranności nakazywałoby mu odnotowanie faktu braku wymaganych dokumentów<sup>32</sup>. Według NSA instrumentem prawnym przysługującym przewoźnikowi jest w takiej sytuacji odmowa zawarcia z cudzoziemcem umowy przewozu do granicy i uniemożliwienie mu wejścia na pokład pojazdu. W przypadku zaś odmowy realizacji poleceń przewoźnika, może on wezwać do pomocy służby porządkowe, na przykład funkcjonariuszy policji<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Zob. np. V Sa/Wa 2920/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r.

<sup>27</sup> Zob. V Sa/Wa 2920/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r.

<sup>28</sup> IV Sa/Wa 2355/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r., „Pracownik przewoźnika zeznał, że chciał sprawdzić dokumenty cudzoziemki, lecz ona odmówiła okazania paszportu i stwierdziła, że ma ważną wizę.”

<sup>29</sup> Zob. V Sa/Wa 1794/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r. Zob. też IV Sa/Wa 1907/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r. „Cudzoziemka była przekonana, iż termin ważności posiadanej wizy rozpoczął się w dniu (...)”

<sup>30</sup> IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r.

<sup>31</sup> IV Sa/Wa 86/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2015 r.

<sup>32</sup> *Tamże*.

<sup>33</sup> II OSK 740/13 wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r.

A zatem spełniony musi być tu warunek posiadania ważnego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Warunek ten uznaje się za spełniony wówczas, gdy cudzoziemiec posiada ten dokument przy sobie i może go okazać do kontroli właściwym służbom przy przekraczaniu granicy państwa. Z kolei termin „posiadanie” oznacza taki sposób dysponowania dokumentem, który przez okazanie go przewoźnikowi umożliwi mu upewnienie się, że cudzoziemiec posiada wymagane zezwolenie, a następnie umożliwi okazanie dokumentu na żądanie funkcjonariusza Straży Granicznej oraz kontrolę dokumentu w trakcie wykonywanych przez funkcjonariusza czynności służbowych w zakresie dokonywanej kontroli ruchu granicznego. Natomiast przez sformułowanie „wymagana wiza” zawarte w UoC, rozumie się wizę ważną, a więc uprawniającą cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Tym samym nie jest wystarczający sam fakt posiadania jakiegokolwiek wize.<sup>34</sup> Taką wizą nie jest wiza, której ważność rozpoczyna się po dniu stawienia się na granicy.<sup>35</sup> Czynnością, która umożliwia stwierdzenie, jaki jest okres ważności wize i czy w związku z tym uprawnia ona cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, jest wgląd w naklejkę wizową.<sup>36</sup> W opinii organów administracji sprawdzenie daty początkowej i końcowej ważności wize, a także jej typu, należy do podstawowych obowiązków przewoźnika, a ponadto stanowi wysoki miernik staranności.<sup>37</sup> Sąd, w toku kontroli decyzji administracyjnej, stwierdzał wielokrotnie, że weryfikacja uprawnień do wjazdu w konkretnej sprawie była stosunkowo prosta, ale mimo to nie dokonano jej należyście.<sup>38</sup> W każdym razie ciężar przedstawienia dowodu potwierdzającego zgodność postępowania przewoźnika z przepisami UoC spoczywa nie na organie administracyjnym, tylko na przewoźnikach.<sup>39</sup>

WSA wielokrotnie podkreślał, że w żadnym wypadku nie chodzi tu o sprawdzanie tych dokumentów pod względem autentyczności. W tym zakresie ustawodawca doprecyzował treść obowiązków kontrolnych przewoźnika, decydując w UoC 2013 o odstąpieniu od stosowania ustawy w przypadku niemożności stwierdzenia posiadania przez cudzoziemca odpowiednich dokumentów mimo dołożenia należytej staranności. Słusznie zauważa się w literaturze, że przypadek ten ma zastosowanie w sytuacji, gdy przewoźnik nie będzie w stanie rozpoznać, bez posiadania wiedzy eksperckiej bądź stosownych urządzeń, przerobionego lub podrobionego dokumentu, który w trakcie kontroli przedstawi mu cudzoziemiec.<sup>40</sup> Na podkreślenie zasługuje jednocześnie fakt, że WSA dopuszczał odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej w powyższej sytuacji jeszcze za panowania UoC 2003.<sup>41</sup>

<sup>34</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r.

<sup>35</sup> IV Sa/Wa 1414/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r.

<sup>36</sup> IV Sa/Wa 86/15 wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2015 r. Zob. np. IV Sa/Wa 2412/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2014 r., „(...) cudzoziemka zeznała, że nikt nie sprawdzał jej wize, ani przy kupowaniu biletu, ani w autobusie.”

<sup>37</sup> IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2013 r.

<sup>38</sup> IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>39</sup> IV Sa/Wa 2439/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2013 r.

<sup>40</sup> R. Rogala, *Komentarz do art. 462 UoC 2013, dz. cyt.* Chociaż z drugiej strony NSA wylicza wśród obowiązków przewoźnika sprawdzenie, czy przedstawiony dokument nie nosi widocznych śladów przerobienia lub podrobienia. Zob. II OSK 740/13, wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r.

<sup>41</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.



Chodzi zatem jedynie o sprawdzenie pod względem fizycznego posiadania przez cudzoziemca stosownych dokumentów, które w momencie wjazdu, będą go uprawniały do przekroczenia granicy RP. Stąd WSA uznał za niewłaściwe powoływanie się dla usprawiedliwienia swego postępowania na argument, że przewoźnik nie posiada kompetencji i środków, tak jak Straż Graniczna, w zakresie przeprowadzania kontroli dokumentów.

Sąd zwraca jednocześnie uwagę na fakt, że zakresem podmiotowym w odniesieniu do przewoźników drogowych zostali objęci nie wszyscy przewoźnicy prowadzący przewóz osób w ruchu drogowym, ale ci, którzy prowadzą regularne przewozy w międzynarodowym ruchu drogowym. A więc chodzi o takie podmioty, które charakteryzują się wysokim stopniem profesjonalizacji usług, od których można oczekiwać, że sprostają obowiązkowi wiążącemu się z prowadzeniem tego rodzaju usług. Przewoźnik powinien zatem bez wątplenia posiadać stosowną wiedzę o zakresie katalogu wymaganych dokumentów. Przewoźnik musi ponadto znać i przestrzegać polskie i międzynarodowe (unijne) przepisy prawa, związane z przekraczaniem granicy przez jego pracowników oraz pasażerów korzystających z jego usług, jak również z obowiązkami nałożonymi na niego w związku z prowadzeniem przewozów w transporcie międzynarodowym.<sup>42</sup> Ponadto przewoźnik musi powierzać wykonywanie obowiązków kontrolnych osobom (pracownikom), które znają zakres tych obowiązków i są w stanie solidnie się z nich wywiązywać. Sąd uznał, że mieści się to w wymaganiach należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej, skoro przewoźnikowi znana jest reguła, że dostarczenie pasażera do odprawy granicznej bez ważnych dokumentów skutkuje wymierzeniem kary przewoźnikowi.<sup>43</sup> WSA wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że ryzyko niezajomości przepisów obciąża przewoźników i tylko przewoźników.<sup>44</sup>

Istotną kwestią, do której odnosi się w swoim orzecznictwie WSA jest zarzut braku zgodności treści decyzji nakładającej karę pieniężną z celem, jaki przepisom krajowym wyznacza prawo UE. Jak zostało wcześniej podkreślone, aktem prawnym przewidującym obowiązek nakładania kar jest art. 26 Konwencji Wykonawczej, a rozwinięcie tej regulacji znajduje się w dyrektywie 2001/51. Nakładanie kar administracyjnych na przewoźników stanowi zatem wyraz implementacji dyrektywy 2001/51. Dyrektywa ta deklaruje cel w postaci skutecznego zwalczania nielegalnej imigracji, który ma być osiągnięty przez działania prewencyjne. Jednym z takich działań jest nakładanie kar pieniężnych na przewoźników, które mają być odstraszające, skuteczne i proporcjonalne. Przyjęcie w ramach UE regulacji dotyczących kar pieniężnych miało na celu zapewnienie większej skuteczności wywiązywania się przez przewoźników ze swych zobowiązań kontrolnych. Kara administracyjna ma zatem w pierwszej kolejności wymusić skuteczniejsze działania przewoźnika w przyszłości w realizacji jego obowiązków (np. poprzez doskonalszą organizację pracy albo dodatkowe przeszkolenie pracowników przewoźnika)<sup>45</sup>, nie zaś stanowić sankcję mającą na celu stworzenie dla niego stanu dolegliwości. Celem jest przeciwdziałanie temu, aby przewoźnicy nie stwarzali warunków sprzyjających

<sup>42</sup> V Sa/Wa 790/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2012 r.

<sup>43</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 135/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>44</sup> IV Sa/Wa 135/14 wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r.

<sup>45</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.



nielegalnej imigracji<sup>46</sup>. Jeżeli więc kara pieniężna ma w swoim założeniu realizować cel prewencyjny, to bez znaczenia pozostają ryzyko migracyjne (sytuacja, kiedy co prawda została wydana wiza, ale cudzoziemiec zgłosił się do odprawy granicznej przed datą jej ważności) związane z osobą, która została przewieziona do granicy bez odpowiednich dokumentów, jak i ewentualne zagrożenie związane z przewożoną osobą<sup>47</sup>.

## 8. Charakter kary pieniężnej

Jak wcześniej zostało powiedziane, brak lub nieważność dokumentów koniecznych do przekroczenia granicy skutkuje nałożeniem kary pieniężnej. O ile nie chodzi o wymienione w art. 462 UoC 2013 (począwszy od wejścia w życie nowej ustawy) wyjątki – złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy i niemożność stwierdzenia braku ważnego dokumentu mimo dołożenia należytej staranności, a także wyłączenia przewozu osób w ruchu przygranicznym – kara pieniężna nakładana jest w sposób obligatoryjny, co wynika z brzmienia tego przepisu: „nakłada się karę administracyjną”. Natomiast organ administracyjny dysponuje uznaniowością przy określeniu wymiaru kary, co również wynika wprost z treści tego przepisu: „nakłada się karę administracyjną w wysokości stanowiącej równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę”<sup>48</sup>. Zauważyć należy, że wyroki WSA praktycznie w żaden sposób, który umożliwiałby określenie jakichkolwiek reguł, nie odnoszą się do sposobu miarkowania kar. To samo dotyczy decyzji organów administracyjnych przytoczonych w wyrokach. W jednym tylko przypadku WSA wypowiada opinię, z której wnioskować można, iż okazanie wizen, która jeszcze nie była ważna w dniu stawienia się na granicy, uzasadnia nałożenie kary w najniższej przewidywanej wysokości<sup>49</sup>. Najpełniej sposób, w jaki powinny być miarkowane kary pieniężne, został wyrażony przez NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną. Zdaniem NSA na wysokość kar względnie oznaczonych wpływają okoliczności towarzyszące popełnieniu czynu zabronionego art. 135 UoC 2003 (459 UoC 2013) lub szkodliwość tego czynu. W każdym razie dolegliwość kary powinna być współmierna do naruszenia prawa<sup>50</sup>. Faktem jest natomiast, że organy administracji nakładają kary pieniężne w najniższym wymiarze.

## 9. Ochrona tymczasowa – wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>51</sup> wniesienie skargi do WSA nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, jednak sąd może, na podstawie § 3, na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w ca-

<sup>46</sup> IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., IV Sa/Wa 2495/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r.

<sup>47</sup> IV Sa/Wa 2355/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r.

<sup>48</sup> IV Sa/Wa 14/14/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2013 r., IV Sa/Wa 554/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>49</sup> IV Sa/Wa 554/14 z dnia 27 maja 2014 r.

<sup>50</sup> II OSK 885/13, wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r.

<sup>51</sup> Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270.

łości lub części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wydanie takiego postanowienia przewidziane jest również w sytuacji, w której skarga do WSA została oddalona, a skarżący wnosi skargę kasacyjną.

Jak wykazano powyżej, na podstawie UoC nakładane są kary pieniężne w wysokości od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, co w przeliczeniu na złote wynosi średnio od 13.000 PLN do 21.000 PLN, w zależności od średniego kursu obowiązującego w dniu wydania decyzji nakładającej karę. Stąd postępowaniu przed WSA bardzo często towarzyszy powołanie się na powyższy środek prawny.

Zgodnie z orzecznictwem WSA/NSA warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji jest wykazanie przez skarżącego okoliczności, które uzasadniają możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych okoliczności świadczących o tym, że wstrzymanie wykonania takiej decyzji jest uzasadnione.

Stąd brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę. Sąd nie może w takim wypadku działać za skarżącego, to na skarżącym bowiem ciąży obowiązek wykazania, że wydana decyzja, w razie wykonania, może narazić go na straty. A zatem przesłanką dla odmowy wstrzymania wykonania decyzji jest brak uzasadnienia wniosku,<sup>52</sup> ale też – nawet gdy takie uzasadnienie zostało we wniosku zawarte (trudna sytuacja finansowa, utrata płynności finansowej skutkująca brakiem możliwości realizacji bieżących zobowiązań) – brak odpowiedniej dokumentacji zawierającej informacje na temat kondycji finansowej przedsiębiorstwa<sup>53</sup>. Podmiot zainteresowany powinien przedstawić spójną argumentację, popartą faktami i dokumentami, które uzasadniają wstrzymanie wykonania decyzji nakładającej karę pieniężną,<sup>54</sup> wniosek powinien zostać wnikliwie uzasadniony, tak, by powoływane w nim okoliczności wskazywały na zajęcie w przypadku wnioskodawcy przesłanek zawartych w art. 61 § 3<sup>55</sup>. W przeciwnym razie przesłanki te nie zostaną uprawdopodobnione, a sąd uzna, że skarżący ich nie wykazał. Z drugiej strony wskazanie we wniosku, że szkodą, o której mowa w art. 61 byłaby wysokość kosztów operacyjnych zaciągniętego kredytu, wraz z odsetkami, na poczet zapłaty nałożonej kary, stanowi zdaniem NSA uprawdopodobnienie tej przesłanki<sup>56</sup>.

## Podsumowanie

Podstawowym celem tego opracowania jest próba rekonstrukcji zakresu odpowiedzialności przewoźnika i sposobu prawidłowej realizacji tej odpowiedzialności, na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. Rekonstrukcja ta natrafia na ograniczenia, jednak z przyczyn niezależnych od autorki. Do tej pory bowiem sądy nie miały okazji wypowiedzieć

<sup>52</sup> IV Sa/Wa 1433/12, postanowienie WSA z dnia 9 sierpnia 2012 r.

<sup>53</sup> V Sa/Wa 1456/12, postanowienie WSA z dnia 27 września 2012 r.

<sup>54</sup> IV Sa/Wa 709/13, postanowienie WSA z dnia 7 maja 2013 r.

<sup>55</sup> IV Sa/Wa 897/15, postanowienie WSA z dnia 23 kwietnia 2015 r.

<sup>56</sup> II OSK 1675/14, postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2014 r.

się na gruncie UoC 2003 i UoC 2013 na temat odpowiedzialności przewoźników lotniczych i morskich. O skali problemów wynikających z egzekwowania odpowiedzialności przewoźników lotniczych wiadomo autorce jedynie z rozmów prywatnych.

Można śmiało obronić tezę, że w przypadku przewoźników drogowych wyroki sądów administracyjnych, ale też przede wszystkim uwagi zawarte w decyzjach i pismach organów administracji, do których sądy musiały się odnieść, przyczyniły się do lepszego stosowania przepisów odnoszących się do odpowiedzialności przewoźników (te same uwagi odnoszą się do wniosków o przyznanie ochrony tymczasowej dotyczącej wstrzymania egzekucji kary pieniężnej). Wynika to wprost z porównania sposobu realizacji tych obowiązków i analizy wysuwanych przez przedsiębiorców argumentów w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym niedługo po wprowadzeniu odpowiednich postanowień do UoC 2003 r. a sytuacją obecną. W tym zakresie obserwowalny jest znaczny postęp. W początkowym okresie stosowania tych przepisów do nakładania kar na przewoźników dochodziło w głównej mierze ze względu na zaniedbania ich samych. Trudno w tej chwili wypowiedzieć się, czy w tym wczesnym okresie nie wskazane było większe zaangażowanie państwa w zapoznawanie zainteresowanych podmiotów z regułami odpowiedzialności i konsekwencjami nieprawidłowego się z niej wywiązywania. Autorce nie są znane dane na ten temat. Trzeba natomiast uświadomić sobie, że adresatami decyzji nakładających kary pieniężne były nierzadko – co również można wywnioskować z lektury wyroków – podmioty o małej sile ekonomicznej i słabej kondycji finansowej.

Mateusz Kaczocho

## KARY PIENIĘŻNE W USTAWIE O MIĘDZYNARODOWYM PRZEMIESZCZANIU ODPADÓW (WYBRANE ZAGADNIENIA)

### 1. Wprowadzenie

Kary pieniężne stanowią pewien rodzaj represji, będącej reakcją organów nadzoru na nieprzestrzeganie obowiązków administracyjnoprawnych przez podmioty nadzorowane<sup>1</sup>. Są one wymierzone przez organy administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, za popełnienie *ex post* deliktów administracyjnych przez podmioty administrowane. Kary pieniężne w trybie administracyjnym są powszechnie stosowane, a ich wysokość wielokrotnie nieraz przewyższa najwyższą możliwą wysokość grzywnien orzekanych przez sądy karne w wyrokach skazujących za przestępstwa<sup>2</sup>. Kary te, w przeciwieństwie do środków egzekucyjnych, z założenia są nieuchylalne, ale w myśl zasady *ne bis in idem* nie jest dopuszczalne kilkakrotne ich nakładanie za ten sam czyn<sup>3</sup>. Instytucja kary pieniężnej występuje w wielu dziedzinach prawa administracyjnego materialnego, w tym w prawie budowlanym, prawie energetycznym czy prawie ochrony środowiska.

Jedną z ustaw z zakresu prawa ochrony środowiska zawierających kary pieniężne jest ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>4</sup>, zwana dalej „ustawą”. Kary te zostały zamieszczone w Rozdziale 9 „Kary pieniężne” tuż po przepisach karnych (Rozdział 8). Takie umiejscowienie kar pieniężnych w systematyce wewnętrznej ustawy należy uznać za trafne, ponieważ jednoznacznie wskazuje, że kary te nie są typowym środkiem odpowiedzialności karnej, tylko odpowiedzialności administracyjnej, do której nie stosuje się co do zasady regulacji Kodeksu karnego czy Kodeksu wykroczeń.

Przesłanki wymierzenia kar pieniężnych zostały określone w art. 32 i 33 ustawy. Generalnie można je podzielić na przesłanki związane z niepodjęciem działań, wbrew przepisom<sup>5</sup>

<sup>1</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 367.

<sup>2</sup> M. Król-Bogomińska, *Odpowiedzialność karna osób prawnych i jej zakamuflowane formy w polskim prawie* (w:) L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, *Gaudium in litteris est, Księga jubileuszowa ofiarowana Prof. Genowefie Rejman*, Warszawa 2005, s. 243.

<sup>3</sup> S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 202.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1048.

<sup>5</sup> Np. art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada na odbiorcę odpadów, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 30 000 do 150 000 zł, jeżeli ten, choćby nieumyślnie nie wypełnił obowiązku potwierdzenia dokonania odzysku lub unieszkodliwienia przez prowadzącego instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w terminie 30 dni od dokonania odzysku lub unieszkodliwienia, nie później jednak niż w terminie jednego roku kalendarzowego od dnia otrzymania odpadów.

albo takie, które wymagają powstrzymania się od podejmowania określonych działań (czynności)<sup>6</sup>. Ponadto delikty stypizowane w tych przepisach należy zaliczyć do formalnych w tym znaczeniu, że ustawa nie wymaga, aby w następstwie naruszenia owych obowiązków nastąpiła jakakolwiek szkoda dla ludzi lub środowiska ani nawet zagrożenie ludzi lub środowiska<sup>7</sup>.

Kary pieniężne uregulowane w ustawie są sankcjami stosowanymi obligatoryjnie, o czym przesądza użycie przez ustawodawcę w art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy zwrotu „Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada”. W praktyce oznacza to, że w przypadku stwierdzenia popełnienia deliktu administracyjnego przez określony podmiot, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, obligatoryjnie wymierza jemu, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną.

## 2. Charakter odpowiedzialności administracyjnej uregulowanej w ustawie

Zasadą jest, że odpowiedzialność administracyjna zagrożona karą pieniężną ma charakter obiektywny, co jest zresztą jednym z kryteriów odróżnienia jej od odpowiedzialności karnej opartej na zasadzie zawinienia. W praktyce oznacza to, że odpowiedzialność administracyjna nie opiera się na kryterium winy sprawcy, lecz na fakcie naruszenia obowiązku prawnego – jest odpowiedzialnością przedmiotową, odpowiedzialnością *ex lege*<sup>8</sup>. Pomimo tego, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się potrzebę uwzględnienia elementów podmiotowych w tego typu odpowiedzialności, czego przykładem może być wyrok z dnia 1 lipca 2014, sygn. SK 6/12<sup>9</sup>, w uzasadnieniu którego wskazano m.in., że przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreślił, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia.

Ponadto od powyższej zasady wyjątki wprowadza sam ustawodawca nakazując organom administracji publicznej wymierzać kary pieniężne za delikty administracyjne z uwzględnieniem elementu subiektywnego (na zasadzie winy). Ma to miejsce wówczas, gdy w przepisach określających przesłanki wymierzenia kary pieniężnej występują takie zwroty: jak „umyślnie albo nieumyślnie”, „choćby nieumyślnie”, czy „uporczywie”. Niekiedy też ustawo-

<sup>6</sup> Przykładowo art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy, stosownie do którego wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada na odbiorcę odpadów, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 30 000 do 150 000 zł, jeżeli ten, choćby nieumyślnie przyjął większą ilość odpadów niż było to określone w zezwoleniu.

<sup>7</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 32 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*, LEX 2014.

<sup>8</sup> L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne, Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 71.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 898.

dawca obliuguje organ do uwzględnienia „stopnia zawinienia”<sup>10</sup> przy wymierzaniu względnie oznaczonej kary pieniężnej, aczkolwiek w tym ostatnim przypadku wina nie jest zazwyczaj przesłanką samej odpowiedzialności administracyjnej, tylko czynnikiem uwzględnianym przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej względnie oznaczonej.

Przykładem regulacji przewidujących wymierzanie kar pieniężnych z uwzględnieniem elementów subiektywnych, są właśnie kary pieniężne uregulowane w ustawie, w których to ustawodawca posługuje się zwrotem „choćby nieumyślnie”<sup>11</sup>. W konsekwencji przyjmując założenie racjonalnego prawodawcy, można założyć, że delikty określone w tych przepisach mogą być popełnione umyślnie, jak i nieumyślnie.

Niemniej jednak w przepisach art. 32 ust. 1, 2 i 4 ustawodawca nie zawarł żadnych sformułowań subiektywizujących odpowiedzialność administracyjną tam uregulowaną, co z kolei wywołuje wątpliwości co do charakteru odpowiedzialności administracyjnej unormowanej w ustawie.

Na tle omawianych regulacji można przedstawić co najmniej trzy koncepcje co do charakteru odpowiedzialności administracyjnej uregulowanej w ustawie:

1) odpowiedzialność unormowana w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 wymaga uwzględnienia elementów subiektywnych (winy), podczas gdy delikty, o których mowa w art. 32 ust. 1, 2 i 4, mają czysto obiektywny charakter;

2) użyte w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 sformułowanie „choćby nieumyślnie” nie jest w ogóle przesłanką ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej, a co najwyżej dyrektywą wymiaru kary pieniężnej, sama zaś odpowiedzialność ma charakter obiektywny;

3) delikty administracyjne, o których mowa w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ustawy, mogą być popełnione umyślnie bądź nieumyślnie, podczas gdy delikty administracyjne określone w art. 32 ust. 1, 2 i 4 ustawy mogą być popełnione wyłącznie umyślnie.

Pierwsza koncepcja bazuje wyłącznie na wykładni literalnej wskazanych regulacji, sprzeczającej się do tego, że tam gdzie występuje zwrot „choćby nieumyślnie” należy uwzględnić element subiektywny (winę) jako przesłankę odpowiedzialności administracyjnej, a tam gdzie on nie występuje mamy do czynienia z obiektywnym charakterem odpowiedzialności administracyjnej. Ta wydawałoby się sensowna hipoteza ma jednak istotne wady. Po pierwsze przyjęcie stanowiska, w świetle którego milczenie ustawodawcy w art. 32 ust. 1, 2 i 4 co do strony podmiotowej oznacza, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością o charakterze obiektywnym, w przeciwieństwie do deliktów, o których mowa w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ustawy, prowadziłoby *de facto* do nierównego traktowania na gruncie ustawy podmiotów, którym zarzuca się popełnienie bezprawia administracyjnego, a tym samym do naruszenia zasady równości wobec prawa. Zasada ta nakazuje bowiem równo traktować sprawców deliktów administracyjnych charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu<sup>12</sup>. Po drugie trudno jest na gruncie ustawy przyjąć, że najpoważniejsze delikty można

<sup>10</sup> Przykładowo art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. Nr 136, poz. 594, z późn. zm.).

<sup>11</sup> Np. art. 33.

<sup>12</sup> M. Kaczocho, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2014 r., sygn. II OSK 612/13*, Lex/el 2015 r.

byłoby popełnić „bez winy”, a mniej poważne pod warunkiem, aby była to wina co najmniej nieумыślna<sup>13</sup>, gdyż przeczyłoby to racjonalności ustawodawcy i zasadzie sprawiedliwości.

Druga hipoteza znajduje uzasadnienie w obiektywnym charakterze odpowiedzialności administracyjnej i orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2014 r., sygn. II OSK 612/13<sup>14</sup>, w którym wskazano, że w stanie objętym zakresem regulacji art. 32 ust. 1 ustawy kara stosowana jest w razie obiektywnego zaistnienia zdarzenia w postaci odbioru odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokumentu zgłoszenia, a wina nie jest przesłanką zaistnienia odpowiedzialności administracyjnej. Z kolei, w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. II OSK 605/10<sup>15</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że bez znaczenia dla wymierzenia kary na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 1 ustawy jest przyczyna zmiany trasy, nakłada się ją za sam fakt odstąpienia od ustalonej trasy przewozu. Fakt niezawinionej zmiany trasy nie ma wpływu na podjęcie decyzji o ukaraniu, co najwyżej na wymiar kary.

Istotnym mankamentem tego stanowiska jest jednak to, że traktuje zwrot „choćby nieумыślnie” występujący w strukturze poszczególnych deliktów *de facto* jako niemający istotnego znaczenia normatywnego dla ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej uregulowanej w ustawie. Nie trudno dostrzec, że jest to wykładnia zwięzająca i w dodatku niekorzystna dla sprawców bezprawia administracyjnego. Tymczasem norma zagrożona sankcją administracyjną musi być interpretowana zgodnie z jej językowym, literalnym brzmieniem, jeżeli znaczenie tej normy nie budzi wątpliwości. Nie jest dopuszczalne przy interpretacji normy sankcyjnej stosowanie innego rodzaju wykładni – celowościowej czy systemowej dla uzyskania innej niż to wynika z użycia wykładni gramatycznej, treści danej normy<sup>16</sup>.

Ponadto należałoby tutaj zwrócić uwagę na zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść sprawcy deliktu administracyjnego. Zasada ta, w przypadku niejasności i wątpliwości co do stanu prawnego lub faktycznego sprawy zakazuje traktowania tych okoliczności jako niekorzystnych dla uczestników sprawy<sup>17</sup>. Co prawda zasada ta nie została *expressis verbis* wyartykułowana w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego ani w innym akcie normatywnym z zakresu prawa administracyjnego materialnego, tym niemniej jest ona wywodzona m.in. z art. 6 i 7 k.p.a. Przyjmując, że na gruncie art. 32 i 33 istnieją wątpliwości co do charakteru odpowiedzialności administracyjnej tam uregulowanej i jednocześnie uwzględniając powołaną zasadę, należałoby przyjąć, że odpowiedzialność ta wymaga uwzględnienia elementów podmiotowych.

<sup>13</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 32 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*, LEX 2014.

<sup>14</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F5A9BFEDB9>.

<sup>15</sup> Lex nr 1080371.

<sup>16</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2009 r., II GSK 627/08, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl) i A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne, Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 318.

<sup>17</sup> R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne...*, s. 552 i D. Korczyński, *Konwersja reżimu odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące obecnie wykroczenia i standardy jej stosowania*, Przegląd Legislacyjny 1/2014, s. 72.



Należy także podkreślić, że jeżeli ustawodawca chciałby ukształtować odpowiedzialność administracyjną na zasadzie obiektywnej odpowiedzialności, a stopień zawinienia wskazać tylko jako przesłankę wymiaru kary, nie używałby w przepisach w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ustawy zwrotu „choćby nieumyślnie”, natomiast w art. 34 ustawy *expressis verbis* wskazałby stopień zawinienia jako jedną z dyrektyw wymiaru kary pieniężnej.

Wreszcie trzecia koncepcja wskazuje, że delikty administracyjne, o których mowa w art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ustawy, mogą być popełnione umyślnie bądź nieumyślnie, na co wskazuje zawarty w tych przepisach zwrot „choćby nieumyślnie”, natomiast delikty administracyjne określone w art. 32 ust. 1, 2 i 4 ustawy mogą być popełnione wyłącznie umyślnie. To stanowisko zasada się na łącznej wykładni art. 32 i 33 ustawy oraz charakterystycznej budowie tych przepisów, zbliżonej do przepisów prawa karnego. W doktrynie podkreśla się, że jeżeli odpowiedzialność administracyjna w art. 32 i 33 ustawy została ukształtowana według „klasycznego” modelu karnistycznego (sankcje względnie określone oraz wskazanie na okoliczności wpływające na wymiar kary), to dla każdego mającego pojęcie o regułach rządzących prawem karnym musi być zrozumiałe, że jeżeli w tym samym art. 32 w ust. 3 mamy wskazanie „choćby nieumyślnie”, którego w ust. 1 i 2 nie ma, to delikty z art. 32 ust. 1 i 2 mogą być popełnione tylko umyślnie, co jest i musi być oczywiste ze względu na podstawowe właściwości prawa karnego<sup>18</sup>.

Co istotne, ostatnia koncepcja nie koliduje z zasadą równości wobec prawa, a także uwzględnia racjonalność ustawodawcy w tym sensie, że nie traktuje zwrotu „choćby nieumyślnie” jako zbędnego czy pozbawionego treści normatywnej. Nie oznacza to jednak, że nie jest ona pozbawiona wad. Problemem jest bowiem kwestia rozumienia pojęcia „winy” na gruncie ustawy oraz brak w procedurze administracyjnej i sądowno-administracyjnej przepisów ustanawiających standard domniemania niewinności. Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, w prawie administracyjnym materialnym brak jest definicji pojęcia „winy”, a doktryna nie wypracowała jednolitego stanowiska co do jego rozumienia. Do tego należy mieć na względzie, że odpowiedzialność administracyjną uregulowaną w ustawie ponoszą zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. To z kolei oznacza, że nie da się bez modyfikacji przenieść znaczenia pojęcia „winy” ustalonej na gruncie Kodeksu karnego na treść art. 32 i 33 ustawy. W przypadkach kar pieniężnych wymierzanych osobom prawnym czy innym jednostkom organizacyjnym celowe jest oparcie oceny stopnia zawinienia na winie organizacyjnej, bez konieczności identyfikacji konkretnych osób dopuszczających się naruszenia i bez oceny ich personalnej winy. Stopień zawinienia (należyta staranność) byłby oceniany na podstawie oceny sposobu zorganizowania działalności podmiotu dopuszczającego się sankcjonowanego naruszenia<sup>19</sup>.

Ponadto z uwagi na cechy postępowania administracyjnego (m.in. jego inkwizycyjność), a także to, że odpowiedzialność administracyjna nie jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, w procedurze wymierzenia kar pieniężnych, nie obowiązuje – co już było sygnalizowane – konstrukcja domniemania niewinności.

<sup>18</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 32 ustawy o międzynarodowym...*

<sup>19</sup> P. Wojciechowski, *Stopień zawinienia jako przesłanka wymiaru kary pieniężnej*, *Studia Iuridica* t. 58, 2014, s. 272.

Z powyższych względów zasadne byłoby znowelizowanie art. 32 i 33 ustawy poprzez wykreślenie sformułowania „choćby nieumyślnie”. W zamian ustawodawca powinien wprowadzić przepisy o wyłączeniu odpowiedzialności administracyjnej (np. w przypadku dochowania należytej staranności i braku wpływu na powstałe naruszenie, zadziałania siły wyższej) lub instytucję odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Takie rozwiązanie zapewni spójność w systemie prawa i jedność koncepcji odpowiedzialności administracyjnej typu *strict liability* oraz jednocześnie zapewni ochronę praw podmiotów administrowanych poprzez możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej.

Należy jednak nadmienić, że wprowadzenie do ustawy instytucji odstąpienia od wymierzenia kary nie będzie potrzebne w przypadku wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, objętej rządowym projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej (druk sejmowy nr 3808)<sup>20</sup>. W projektowanym art. 189<sup>2</sup> k.p.a. (art. 2 pkt 2 projektu) uregulowano bowiem fakultatywną instytucję odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Co istotne, z uwagi na proponowane brzmienie projektowanego art. 189<sup>8</sup> k.p.a.<sup>21</sup> instytucja ta znalazłaby zastosowanie do kar pieniężnych unormowanych w ustawie.

### 3. Miarkowanie kar pieniężnych

Miarkowanie kary pieniężnej (czy szerzej sankcji administracyjnej) jest to możliwość ustalania przez organ nakładający sankcję (karę) jej wymiaru i zakresu dolegliwości<sup>22</sup>. Instytucja ta dotyczy kar pieniężnych względnie oznaczonych i pozwala dopasować ich wysokość do stopnia i zakresu naruszenia prawa. Wydawać by się zatem mogło, że skoro w ustawie kary pieniężne są względnie oznaczone, a ich wysokość jest określona w sposób widełkowy, spełniają one wymogi płynące z zasady proporcjonalności<sup>23</sup>. Niestety tak nie jest, a to z uwagi na określone bardzo wysokie dolne progi kar pieniężnych<sup>24</sup>. To z kolei powoduje, że w przypadku popełnienia przez dany podmiot deliktu administracyjnego, charakteryzującego się nikłym zakresem naruszenia prawa i stopniem zawinienia, może być wymierzona kara pieniężna w wysokości nieadekwatnej do stopnia i zakresu naruszenia obowiązków ustawowych. Podobnie i trafnie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 9 października

<sup>20</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3808>.

<sup>21</sup> Zgodnie z którym w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnych kar pieniężnych lub ich egzekucji – przepisów niniejszego działu nie stosuje się.

<sup>22</sup> H. Nowicki, *Sankcje administracyjne* (w:) M. Górski, J. Kierzkowska, M. Zdyb, J. Stelmasiak, Z. Duniewska, D. Kijowski, J. Jagielski, M. Szalewska, H. Nowicki, *System prawa administracyjnego, Prawo administracyjne materialne t. 7*, Warszawa 2012, s. 646.

<sup>23</sup> Rozumiana jako agregat trzech kryteriów prawnej właściwości rozstrzygnięcia: zdolności doprowadzenia do zamierzonego efektu, niezbędności dla ochrony interesu publicznego oraz uzyskania efektu proporcjonalnego do ciężarów nakładanych na obywatela (proporcjonalność *sensu stricte*) – por. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego* (w:) W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrejność w prawie*, Warszawa 2010, s. 154.

<sup>24</sup> Które wynoszą odpowiednio 20 000 zł, 25 000 zł 30 000 zł i 50 000 zł, por. art. 32 i 33 ustawy.

ka 2014 r. (znak: V.7204.98.2014.ŁK)<sup>25</sup>, że określone w ustawie dolne granice wysokości kar sprawiają wszakże, iż mimo istnienia mechanizmu miarkowania kary, w odniesieniu do części przewinień i tak może zostać nałożona kara rażąco niewspółmierna do wagi przewinienia. Postulować zatem należałoby obniżenie, w drodze nowelizacji ustawy, dolnych progów kar pieniężnych lub wprowadzenie instytucji zmniejszenia wysokości tych kar.

Tam, gdzie ustawodawca posługuje się karami względnie oznaczonymi, pojawia się pytanie o kryteria, jakimi powinien kierować się organ uprawniony do ich stosowania<sup>26</sup>. Takie kryteria powinien określać katalog dyrektyw wymiaru kar pieniężnych względnie oznaczonych. Na gruncie ustawy katalog tych dyrektyw określa jej art. 34<sup>27</sup>. Ustawodawca nakazuje przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych uwzględnić ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006. W przypadku, gdy sprawca deliktu nie dopuścił się wcześniej naruszenia przepisów ustawy ani powołanego rozporządzenia, okoliczność ta ma niewątpliwie dla niego charakter łagodzący, co z kolei powinno skutkować wymierzeniem kary pieniężnej w dolnych granicach zagrożenia.

Co jeszcze istotne, katalog dyrektyw wymiaru kar, o którym mowa w art. 34, ma charakter otwarty, na co wskazuje użyte tam wyrażenie „należy uwzględnić w szczególności”. Oznacza to, że obok powyższych wyraźnie wymienionych czynników organ powinien uwzględnić jeszcze inne przesłanki (okoliczności) mające istotne znaczenie dla wymiaru kary pieniężnej. Powstaje jednak problem, gdzie należy poszukiwać takich czynników czy okoliczności mających wpływ na wymiar kary, skoro w polskim systemie prawnym nie obowiązuje ogólna ustawa dotycząca stosowania i wymierzania kar pieniężnych. W literaturze podkreśla się, że w takich przypadkach interpretator (organ stosujący prawo) powinien samodzielnie poszukiwać dodatkowych dyrektyw, rzecz jednak w tym, że brakuje w ustawach jakichkolwiek wskazówek co do ewentualnego miejsca i zakresu tych poszukiwań<sup>28</sup>.

Ogólnie można jednak wskazać, że dodatkowe przesłanki mające wpływ na wysokość kar pieniężnych powinny wynikać z innych przepisów danej ustawy, zwłaszcza ogólnych, z zasad prawa wynikających m.in z Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego czy też z funkcji kary pieniężnej<sup>29</sup>.

Ponadto, zakładając, że odpowiedzialność administracyjna uregulowana w ustawie wymaga uwzględnienia elementów subiektywnych, organ przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej powinien wziąć pod uwagę stopień zawinienia podmiotu, wobec którego ma być wymierzona kara pieniężna.

<sup>25</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MS\\_ws\\_transgranicznego\\_przemieszczenia\\_odpadow.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_transgranicznego_przemieszczenia_odpadow.pdf).

<sup>26</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 146.

<sup>27</sup> Zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006.

<sup>28</sup> A. Municzewski, *Uwagi o redagowaniu przepisów karnoadministracyjnych (w:) A. Choduń, S. Czepita (red.), W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 542.

<sup>29</sup> M. Kaczocho, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, Przegląd Legislacyjny, Nr 3/2013, s. 45.

Innym czynnikiem, który nie został wprost wymieniony w katalogu dyrektyw, a który organ może wziąć pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, są możliwości finansowe podmiotu, na który ma być nałożona kara pieniężna. Wysokość kary powinna być tak ustalona, aby nie doprowadzić do niewypłacalności podmiotu, a nawet jego upadłości. Niestety nie zawsze jest to możliwe z uwagi na podnoszony wcześniej problem wysokich dolnych progów wysokości kar pieniężnych.

Wszystkie czynniki i okoliczności, zarówno obciążające, jak i łagodzące, na podstawie których organ ustalił wysokość kary pieniężnej powinny być przedstawione w uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Wymaga tego m.in. zasada przekonywania zawarta w art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Lu 834/13<sup>30</sup>, zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem niektórych twierdzeń lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Wszelkie okoliczności i zarzuty strony, a zwłaszcza te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę.

Konkludując, jakkolwiek otwarty katalog dyrektyw wymiaru kar pieniężnych zwiększa zakres luzu co do przesłanek uwzględnianych przy ich wymiarze, mając jednak na względzie zasadę pewności prawa zasadne jest – w drodze nowelizacji ustawy – jego „zamknięcie” z jednoczesnym dodaniem innych czynników i okoliczności (np. możliwości finansowe podmiotu, okoliczności naruszenia prawa i czas jego trwania), które organ uwzględniłby przy ustalaniu wysokości kary.

---

<sup>30</sup> Lex nr 15262 60.

Rafał Stankiewicz

# ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W USTAWIE Z DNIA 20 LUTEGO 2015 R. O ODNAWIALNYCH ŹRÓDŁACH ENERGII

---

## 1. Zagadnienia ogólne

Podstawową potrzebą i celem uchwalenia ustawy z dnia 15 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>1</sup> stało się wyodrębnienie i usystematyzowanie mechanizmów wsparcia dla energii z OZE zawartych w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>2</sup>. Priorytetowym zadaniem jaki postawił prawodawca przez ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii jest zapewnienie realizacji celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii wynikających z dokumentów rządowych przyjętych przez Radę Ministrów, tj. Polityki energetycznej Polski do 2030 roku oraz Krajowego planu działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, jak również inicjowanie i koordynowanie działań organów administracji rządowej w tym obszarze, co pozwoli zapewnić spójność i skuteczność podejmowanych działań. Kolejnym ważnym zadaniem związanym z wejściem w życie tego aktu normatywnego jest wdrożenie jednolitego i czytelnego systemu wsparcia dla producentów zielonej energii, który stanowić będzie wystarczającą zachętę inwestycyjną dla budowy nowych jednostek wytwórczych, ze szczególnym uwzględnieniem generacji rozproszonej opartej o lokalne zasoby odnawialnych źródeł energii<sup>3</sup>.

Zainteresowaniem niniejszego artykułu objęto jednakże wyłącznie problematykę administracyjnych kar pieniężnych regulowanych tymże aktem. Kwestii tej poświęcono odrębny, Rozdział 9 ustawy („Kary pieniężne”).

## 2. Podstawa prawna nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w ustawie. Charakter odpowiedzialności

Podstawą wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych normowanych przedmiotową ustawą jest naruszenie enumeratywnie wymienionych, a uregulowanych w art. 168 ustawy o OZE obowiązków normatywnych. Zachowania naruszające obowiązki normatywne uregulowane w OZEU kwalifikowane są jako tzw. delikty administracyjne. Delikty te polegają na zachowaniu naruszającym obowiązujące przepisy prawa<sup>4</sup>, przejawiającym się w narusze-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 478 (dalej zwana „ustawą o OZE”).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm. (dalej zwana „Prawo energetyczne”).

<sup>3</sup> Por. uzasadnienie do ustawy o odnawialnych źródłach energii, s. 5 i 6.

<sup>4</sup> Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym*, s. 93.

niu obowiązku administracyjnego wynikającego wprost z ustawy lub indywidualnego aktu administracyjnego<sup>5</sup> i są zagrożone karą administracyjną. Obowiązki te polegają zasadniczo na określonym działaniu<sup>6</sup>, bądź też zaniechaniu<sup>7</sup>. Kary te mają przy tym charakter samoistny – stanowią jedyny, autonomiczny środek dolegliwości. Odpowiedzialność prawną na podstawie art. 168 ustawy o OZE ponoszą wyłącznie adresaci obowiązków administracyjnoprawnych, którzy nie przestrzegają zakazów lub nakazów zawartych w tymże artykule. Konstrukcja powyższego artykułu przypomina w swej istocie treść art. 56 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>8</sup>, w którym również wymieniono zdarzenia będące deliktami administracyjnym, których pojawienie się powoduje nałożenie kary pieniężnej przez organ administracji.

Zauważalna jest przy tym obligatoryjność wymierzania kar regulowanych przedmiotową ustawą. W sytuacji spełnienia przesłanek naruszenia norm ustawy o odnawialnych źródłach energii, odpowiedni organ administracji jest zobligowany do wymierzenia kary pieniężnej. Organ jest bowiem obowiązany, a nie tylko uprawniony, do nałożenia kary w razie stwierdzenia jednej z okoliczności podlegających karze. Wyłącznie przesłanki zawarte w art. 173 i 174 ust. 2 ustawy o OZE mogą spowodować odstąpienie organu od wymierzenia kary (por. dalsza część niniejszego artykułu). Przepisy administracyjnokarne zawarte w ustawie o OZE realizują więc odpowiedzialność o charakterze obiektywnym. Podstawą do wymierzenia kary staje się w takim przypadku wyczerpanie znamion deliktu administracyjnego. Podobne rozwiązanie przyjęto na gruncie ustawy – Prawo energetyczne, gdzie również odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny.

Administracyjne kary pieniężne nakładane na gruncie art. 168 ustawy o OZE można podzielić na dwie grupy. Do kar, które mogą być wymierzone wyłącznie przedsiębiorstwu energetycznemu, można zaliczyć większość tychże kar. Są jednak takie, które mogą być również nakładane na innych przedsiębiorców<sup>9</sup>.

### 3. Organy nakładające kary i system ich weryfikacji

Administracyjna kara pieniężna jest nakładana w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji) za naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Art. 169 ustawy o OZE określa organy administracji publicznej, powołane do przeprowadzania postępowań w przedmiocie nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Są to dwa organy. Po pierwsze, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki<sup>10</sup>, nakłada kary przewidziane w art. 168 pkt 1-19<sup>11</sup>, zaś Prezes Agencji Rynku Rolnego<sup>12</sup>, nakłada kary przewidziane w art. 168 pkt 20-

<sup>5</sup> Por. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 182.

<sup>6</sup> Por. art. 168 pkt 5, pkt 14, pkt 17, pkt 20, pkt 21 oraz pkt 24 ustawy o OZE.

<sup>7</sup> Por. art. 168 pkt. 1-4, pkt 6-13, pkt 15, pkt 16, pkt 18, pkt 19, pkt 22 oraz pkt 23 ustawy o OZE.

<sup>8</sup> T.j. z dnia 15 czerwca 2012 r. Dz.U. z 2012, poz. 1059.

<sup>9</sup> Por. art. 168 pkt 14 i 15, czy też pkt 20-24 ustawy o OZE.

<sup>10</sup> Dalej: „Prezes URE”.

<sup>11</sup> Por. art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o OZE.

<sup>12</sup> Dalej: „Prezes ARR”.

24<sup>13</sup>. Większość kar przewidzianych treścią tejże ustawy nakładanych jest przez Prezesa URE<sup>14</sup>.

Zgodnie z treścią art. 169 ust. 5, do postępowania w sprawie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych z tytułu stosowania ustawy o OZE w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa URE lub Prezesa ARR stosuje się KPA. W treści komentowanych przepisów brak jest zasadniczo szczególnych przepisów proceduralnych, które mogłyby modyfikować tryb ogólnego postępowania jurysdykcyjnego opisywanego treścią KPA. Za regulację uszczegóławiającą natomiast rozwiązania zawarte w treści KPA uznać należy wyłącznie treść art. 173 i 174 znajdujące zastosowanie w ostatniej fazie postępowania (fazie rozstrzygnięcia).

Na organach administracji posiadających kompetencję do wymierzania w drodze decyzji administracyjnych kar pieniężnych ciąży coroczny obowiązek sporządzania sprawozdania, którego adresatem staje się minister właściwy do spraw gospodarki<sup>15</sup>. Organy te w terminie do dnia 31 marca każdego roku, przekazują ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdanie zawierające informacje o liczbie i wysokości wymierzonych kar pieniężnych za rok poprzedni. System stworzony komentowanym artykułem odbiega od stworzonego przez ustawę o działach administracji rządowej systemu nadzoru nad centralnymi organami administracji rządowej i agencjami.

Przewidziano jednocześnie dwa odmienne tryby modeli weryfikacyjnych od rozstrzygnięć podejmowanych w trybie administracyjnym, dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie ustawy o OZE. Ta odmiennosc związana jest ze zróżnicowaniem organów posiadających kompetencje do wymierzania tychże kar. Podkreślić należy, że jeżeli organem wymierzającym taką karę jest na podstawie komentowanej ustawy Prezes URE, tryb weryfikacji jego rozstrzygnięć w tym zakresie jest związany ze stosowanym modelem tzw. procedury hybrydowej. Zgodnie z art. 169 ust. 2, służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów<sup>16</sup>, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji<sup>17</sup>. Odwołanie to nie jest odwołaniem składanym w trybie przepisów KPA – należy zakładać, iż to odwołanie jest procesową instytucją prawa cywilnego. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki<sup>18</sup>. Do postanowień wydanych przez Prezesa URE, na które przysługuje zażalenie, rozwiązania powyższe stosuje się odpowiednio. Zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia<sup>19</sup>.

Wniesienie odwołania do SOKiK sprawia, że mamy do czynienia w ramach sprawy wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej z dwoma procedurami. Z jednej strony, na etapie

<sup>13</sup> Por. art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE.

<sup>14</sup> Notabene, wszystkie kary pieniężne nakładane ustawą – Prawo energetyczne znajdują się w kompetencjach Prezesa URE.

<sup>15</sup> Por. art. 171 ustawy o OZE.

<sup>16</sup> Dalej: „SOKiK”.

<sup>17</sup> Por. także art. 479 (46) § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 poz. 101) – dalej: „KPC”.

<sup>18</sup> Art. 169 ust. 3 ustawy o OZE.

<sup>19</sup> Art. 169 ust. 4 ustawy o OZE.



postępowania przed Prezesem URE sprawa związana z wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej ma bowiem charakter sprawy administracyjnej (stosuje się w toku jej rozpatrywania przepisy KPA), a z drugiej strony z chwilą wniesienia odwołania do sądu, staje się sprawą cywilną w rozumieniu przepisów KPC. Jest to więc model dwuetapowej procedury, łączącej postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne<sup>20</sup>.

Z kolei, do postępowania przed Prezesem ARR w sprawach związanych z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. Organem wyższego stopnia w stosunku do Prezesa ARR jest minister właściwy do spraw rynków rolnych<sup>22</sup>. Oznacza to, że w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa ARR obowiązuje w pełni zasada realizacji administracyjnego toku instancji. Od rozstrzygnięcia wydanego przez organ II instancji przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

#### 4. Podstawy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych na podstawie ustawy o OZE

Ustawodawca tworzy różne podstawy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych. W art. 170 ust. 1 i ust. 3 określają przy tym górną wysokość kary, zaś przepisy art. 170 ust. 2 i ust. 5 określają minimalną wielkość nakładanych kar pieniężnych. W dwóch przypadkach, tj. w art. 107 ust. 4 i ust. 7 określają sztywną wysokość kary. I tak, administracyjne kary pieniężne z tytułu naruszenia art. 168 pkt 1-5 oraz pkt 10 posiadają określony wymiar poprzez wskazanie maksymalnej wysokości tejże kary, tj. do 15% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna jest związana z działalnością gospodarczą wykonywaną na podstawie koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, wysokość kary nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z prowadzonej działalności koncesjonowanej albo działalności wykonywanej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Podobnie, wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168 pkt 6–8 nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością gospodarczą wykonywaną na podstawie koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, wysokość kary nie może być niższa niż 1% i nie wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z wykonywanej działalności koncesjonowanej albo działalności prowadzonej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

W przypadku naruszeń wynikających z art. 168 pkt 1 i 3, jak również pkt 15, wymiar kary obliczany jest za pomocą wzoru matematycznego<sup>23</sup>. Kara ta nie może być niższa niż ob-

<sup>20</sup> Warto również wskazać, że zgodnie z art. 169 ust. 5 ustawy o OZE, do postanowień wydanych przez Prezesa URE, na które przysługuje zażalenie, przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. Zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

<sup>21</sup> T.j. z dnia 30 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 267) – dalej: „KPA”.

<sup>22</sup> Art. 169 ust. 5 ustawy o OZE.

<sup>23</sup> Podobne rozwiązanie przyjęto wcześniej w art. 56 ust. 2a) pkt 1-3 ustawy – Prawo energetyczne.

liczona według wskazanych w tychże przepisach wzorów matematycznych. Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w sposób kwotowy (sztywny) z art. 168 pkt. 9, 11, 14, 16, 17, 20, 21 i 24 wynosi 10 000 zł, zaś w pkt. 12, 18 i 19, 22 i 23 wynosi 1 000 zł<sup>24</sup>.

## 5. Dyrektywy wymiaru kary

W artykułe 174 ustawy o OZE ustawodawca uregulował tzw. dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Ustalając wysokość administracyjnej kary pieniężnej organy nakładające karę uwzględniają: 1) zakres naruszeń, 2) powtarzalność naruszeń; 3) korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia. Są to więc diametralnie inne przesłanki niż te, które np. występują w art. 56 ustawy – Prawo Energetyczne (tam bowiem mowa m.in. o społecznej szkodliwości czynu, stopniu zawinienia, dotychczasowym zachowaniu podmiotu, czy też możliwościach finansowych adresata kary pieniężnej).

Pierwszą ze wskazanych dyrektyw jest tzw. zakres naruszeń (przepisów ustawy). Przedmiotowa dyrektywa wymiaru kary nie posiada jednolitego charakteru i jest zależna od rzeczywistego rozmiaru naruszenia prawa przez dany podmiot. Drugą ze wskazanych w komentowanym artykule dyrektyw wymiaru kary jest tzw. powtarzalność naruszeń. Jest to niewątpliwie przesłanka o charakterze obciążającym adresata późniejszego rozstrzygnięcia. Należy zadać pytanie, czy tak określona dyrektywa jest tożsama z omawianą w monografii *M. Wincenciaka* przesłanką „ponownego popełnienia tego samego deliktu”, przez które autor rozumie „ponowne podjęcie działania bezprawnego lub nieusunięcie naruszenia prawa”<sup>25</sup>. Jak się wydaje, w omawianym przypadku pojęcie to należy rozumieć szerzej. Organ nakładający karę może więc brać pod uwagę dotychczasowe naruszenia prawa przez przedsiębiorcę. Jak się wydaje, ta powtarzalność może być związana z wykazaniem naruszenia, którejkolwiek z przesłanek z art. 168 ustawy o OZE w dotychczasowej działalności tego podmiotu.

Korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia to trzecia i ostatnia już dyrektywa wymiaru kary. Organ może więc oceniać przy ustalaniu wymiaru kary potencjalne korzyści finansowe, jakie uzyskał przedsiębiorca naruszając przepisy ustawy o OZE stanowiące podstawę do zastosowania sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej.

Ustawa przewiduje możliwość odstąpienia od obowiązku wymierzania kary pieniężnej w komentowanym przepisie, jak i w art. 173. W przypadku instytucji odstąpienia od wymierzenia kary unormowanej w komentowanym przepisie (art. 174 ust. 2), istotne jest kumulatywne spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, zakres naruszeń musi posiadać charakter „znikomy”<sup>26</sup>, po drugie zaś podmiot będący adresatem ewentualnej sankcji zaprzestał naruszenia prawa i zrealizował obowiązek zanim organ nakładający karę powziął o tym fakcie wiadomość. Również i ta instytucja (podobnie jak zawarta w art. 173) jest oparta na uznaniu administracyjnym.

<sup>24</sup> Podobne, kwotowe stawki przyjęto m.in. w art. 56 ust. 2d i 2e ustawy – Prawo energetyczne.

<sup>25</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie*, s. 159.

<sup>26</sup> Internetowy słownik języka polskiego definiuje pojęcie „znikomy” jako «bardzo mały pod względem nasilenia, liczby, rozmiarów lub znaczenia» (por. <http://sjp.pwn.pl/sjp/znikomy;2547015>). Zakres naruszeń w takim przypadku powinien posiadać więc rzeczywiście niewielki rozmiar.

## 6. Kara nakładana na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego

Zgodnie z art. 172 ustawy o OZE, w przypadku nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej, określonej w art. 168 pkt 1–19, Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia. Artykuł ten przewiduje więc możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej również na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego. Ustawa nie określa natomiast zakresu tego ostatniego pojęcia. Jak się wydaje, pod tym pojęciem należy rozumieć osobę fizyczną lub osobę prawną. W tym drugim przypadku, za „kierownika przedsiębiorstwa energetycznego” może być uznana osoba prawna, która na podstawie art. 45a) ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>27</sup>, organ założycielski może powierzyć zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym osobie fizycznej lub prawnej.

Wydaje się również, że użyte tutaj pojęcie „przedsiębiorstwa” użyte zostało w ujęciu przedmiotowym. „Kierownika przedsiębiorstwa energetycznego” należałoby więc rozumieć jako kierującego zorganizowanym zespołem składników materialnych i niematerialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi więc zasadniczo o osobę, której pozycja pozwala na kierowanie (zarządzanie) tak wyodrębnionym zespołem składników, a nie wyłącznie o osobę faktycznie zarządzającą przedsiębiorstwem. W związku z powyższym, za „kierownika przedsiębiorstwa energetycznego” będzie mogła być uznana np. również osoba kierująca wyłącznie wyodrębnioną (zorganizowaną) częścią przedsiębiorstwa, o ile będzie posiadała stosowne upoważnienia do zaciągania w imieniu przedsiębiorcy zobowiązań dotyczących tej części przedsiębiorstwa.

Pomocnicze znaczenie dla interpretacji tegoż pojęcia ma występujące w ustawie z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>28</sup>, pojęcie tzw. „kierownika przedsiębiorstwa”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 18 teże ustawy. Według teże definicji kierownikiem przedsiębiorstwa jest:

- a) członek organu zarządzającego przedsiębiorstwa, pełnomocnika przedsiębiorstwa do spraw zarządzania, prokurenta, kierującego przedsiębiorstwem lub jego zastępca, kierujący wyodrębnioną częścią przedsiębiorstwa, posiadający upoważnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu przedsiębiorstwa lub kierujący komórką organizacyjną przedsiębiorstwa, od którego wymaga się posiadania specjalistycznej wiedzy lub doświadczenia zawodowego i który upoważniony jest do zaciągania zobowiązań w imieniu przedsiębiorstwa,
- b) osoba kierująca co najmniej jedną komórką organizacyjną przedsiębiorstwa, od której wymaga się specjalistycznej wiedzy handlowej lub technicznej lub doświadczenia zawodowego.

„Kierownikiem przedsiębiorstwa energetycznego” może być więc, przy zarządzie jednoosobowym, dyrektor przedsiębiorstwa państwowego lub prezes jednoosobowego zarządu

<sup>27</sup> T.j. z dnia 13 września 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1384).

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 63, poz. 394.

spółki kapitałowej, w przypadku zaś kolegiального organu zarządzającego adresatami komentowanego rozstrzygnięcia mogą być członkowie kolegiального organu zarządzającego (zarząd spółki). Adresatem rozstrzygnięcia może stać się również, pełnomocnik przedsiębiorstwa do spraw zarządzania, prokurent, kierujący przedsiębiorstwem lub jego zastępca, kierujący wyodrębnioną częścią przedsiębiorstwa, posiadający upoważnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu przedsiębiorstwa lub kierujący komórką organizacyjną przedsiębiorstwa, od którego wymaga się posiadania specjalistycznej wiedzy lub doświadczenia zawodowego i który upoważniony jest do zaciągania zobowiązań w imieniu przedsiębiorstwa.

W przypadku „kierownika przedsiębiorstwa energetycznego” będącego osobą prawną, faktycznym adresatem kary stanie się osoba faktycznie zarządzająca przedsiębiorstwem państwowym na podstawie umowy powierzających jej czynności zarządu. Zgodnie z art. 45a ust. 4 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, jeżeli zarządcą przedsiębiorstwa państwowego jest osoba prawna, umowa powinna przewidywać, kto w jej imieniu będzie dokonywał czynności zarządu<sup>29</sup>.

Kara nakładana na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego jest karą akcesoryjną z karą nakładaną na samo przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie art. 168 pkt 1-19. Nie jest to więc kara samoistna. W przypadku kar nakładanych na przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie przesłanek z art. 168 pkt 20-24 brak jest możliwości nałożenia kary również na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego również na podstawie komentowanego w tym miejscu przepisu.

Administracyjna kara pieniężna nakładana na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego spełnia funkcje represyjne.

## 7. Odstąpienie od wymierzenia kary

W ustawie o OZE znaleźć można dwie przesłanki umożliwiające odstąpienie przez organ od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (mimo jej obligatoryjności). Pierwsza z nich znajduje się w art. 173, druga zaś w art. 174 ust. 2. Tworząc instytucję odstąpienia od wymierzenia kary, ustawodawca pozostawia w obu przypadkach posłużenie się organowi swoistym luzem decyzyjnym. Organ jedynie „może” odstąpić od wymierzenia kary po spełnieniu wskazanych przesłanek, lecz nie jest to jego obowiązek.

Decyzje o niewymierzeniu sankcji mają charakter konstytutywny. Przyczyną niewymierzenia sankcji jest w tym przypadku ustalenie, że popełniono co prawda delikt administracyjny, lecz organ dysponując uznaniem, odstąpił od wymierzenia sankcji.

## 8. Uiszczenie nałożonej kary pieniężnej i jej ewentualne ściągnięcie w trybie egzekucyjnym

Zgodnie z art. 175 ust. 1 ustawy o OZE, kary pieniężne uiszcza się na rachunek bankowy wskazany w decyzji o wymierzeniu kary w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja

<sup>29</sup> Por. art. 45 a ust. 4 ustawy o OZE.

Prezesa URE albo decyzja Prezesa ARR o wymierzeniu kary pieniężnej stała się prawomocna. Obowiązkiem organu nakładającego administracyjną karę pieniężną jest wskazanie w treści decyzji numeru rachunku bankowego właściwego urzędu skarbowego, na który adresat tegoż rozstrzygnięcia będzie zobowiązany uiścić nałożoną na niego karę<sup>30</sup>. Wskazanie numeru konta może znaleźć się w samej osnowie rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnieniu.

Należy w tym miejscu wskazać jedynie, kiedy decyzje o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej stają się prawomocne. W przypadku decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej wydawanych przez Prezesa ARR (w drugiej instancji przez ministra właściwego ds. rynków rolnych) jej prawomocność zachodzi: 1) jeśli upłynął termin do wniesienia skargi kasacyjnej a skarga nie została wniesiona; 2) w przypadku wniesienia skargi, kiedy sąd odrzuca skargę; 3) jeśli wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga sprawę wyrokiem, w którym uwzględnia skargę i w konsekwencji uchyla decyzję, stwierdza nieważność decyzji, względnie wydanie decyzji z naruszeniem prawa; 4) w przypadku nieuwzględnienia skargi, oddala skargę; 5) wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego również w takim przypadku muszą być prawomocne. Stosownie do zapisu zawartego w art. 168 ust. 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczenie staje się prawomocne, jeśli nie przysługuje od niego środek odwoławczy. Nieco odmiennie kształtuje się problem prawomocności decyzji wydawanych przez Prezesa URE, które podlegają weryfikacji w toku postępowania hybrydowego przez SOKiK. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE prawomocność występuje dopiero po rozstrzygnięciu sprawy przez sąd apelacyjny.

Wpływy z tytułu nałożenia kary stanowią dochód budżetu państwa<sup>31</sup>.

Kary pieniężne nakładane w trybie przepisów ustawy o OZE podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>32</sup>. Kara niewykonana dobrowolnie w terminie podlega więc ściągnięciu w myśl przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>33</sup>. Na podstawie art. Art. 2 § 1 pkt 2 egzekucji administracyjnej podlegają m.in.) grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej.

Organ egzekucyjny ma obowiązek stosować środki przewidziane w ustawie (art. 7 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Dział II tejże ustawy opisuje środki egzekucji należności pieniężnych. Zgodnie z art. 19 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organem egzekucyjnym zobowiązań pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego.

<sup>30</sup> Por. art. 175 ust. 2 ustawy o OZE.

<sup>31</sup> Por. także art. 175 ust. 2 ustawy o OZE.

<sup>32</sup> Por. art. 176 ustawy o OZE.

<sup>33</sup> T.j. z dnia 2 października 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619).

Adam Zieliński

# KARY ADMINISTRACYJNE W PRAWIE ŻYWNOŚCIOWYM

---

## 1. Wstęp

W obecnym systemie prawa UE ciężar stanowienia przepisów dotyczących kontroli i sankcji z tytułu naruszeń norm prawa żywnościowego znajduje się po stronie ustawodawców poszczególnych państw członkowskich<sup>1</sup>. Przepisy unijne określają charakter wymaganych regulacji w omawianym zakresie. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające<sup>2</sup>. Polski ustawodawca realizując ten obowiązek wprowadził w krajowym prawie żywnościowym stosowne zasady odpowiedzialności karnej i administracyjnej wraz z odpowiednimi środkami prawnymi w przypadku ich naruszenia. Zakres badawczy niniejszej publikacji obejmuje kary administracyjne rozumiane jako sankcje o charakterze represyjno-wychowawczym nakładane z uwzględnieniem wszelkich okoliczności łagodzących i obciążających w celu zachowania oraz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego<sup>3</sup>. Przyczyną jej wymierzenia jest zawsze bezprawie administracyjne<sup>4</sup>, które jest cechą odróżniającą ją od opłat. Ponadto norma ustawowa musi przewidywać generalne zagrożenie zastosowania danej sankcji<sup>5</sup>.

Prawo żywnościowe „oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a bezpieczeństwo żywności w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasze produkowane lub używane do żywienia zwierząt przeznaczonych na żywność.”<sup>6</sup> Zarazem warto zwrócić uwagę na relacje omawianej dziedziny z prawem rolnym jako obligatoryjnego kontekstu dla właściwej interpretacji charakteru sankcji oraz systemowych zasad prawnych<sup>7</sup>. Czynnikiem wyróżniającym prawo żywnościowe jest przede wszystkim szczególny przedmiot regulacji<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 449.

<sup>2</sup> Art. 17 rozporządzenia 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 roku, ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, art. 55 rozporządzenia 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt I CRN 49/96, OSNCP 1996, nr 9, poz. 124.

<sup>4</sup> P. Przybysz, w: *Egzekucja administracyjna*, Dom Wydawniczy ABC, 1999, s. 182 i n.

<sup>5</sup> J. Jendrośka, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 308 i n.

<sup>6</sup> Art. 3 rozporządzenia 178/2002.

<sup>7</sup> Por. szerzej A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane zagadnienia prawne*, *Studia Iuridica Agraria* tom. 3, Temida II, Białystok 2002, s. 84 i n.

<sup>8</sup> M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – nowa dziedzina prawa w: Studia z prawa żywnościowego*, LIBER Warszawa 2006, s. 11-26.

Celem niniejszej publikacji jest identyfikacja kar administracyjnych w polskim prawie żywnościowym oraz określenie ich roli w urzędowej kontroli żywności w systemie prawa Unii Europejskiej.

## 2. Podstawy prawne i charakter sankcji administracyjnych w prawie żywnościowym Unii Europejskiej

### a. Kara administracyjna jako forma realizacji celów prawa żywnościowego

Metodologia prawa rolnego powinna uwzględniać specyfikę rolnictwa wraz z każdym etapem łańcucha żywnościowego<sup>9</sup> (opisywanego hasłem „od pola do stołu”). Szczególny przedmiot regulacji zarazem wymusza wyróżnienie osobnej gałęzi prawa i motywuje agrarystów do uwzględnienia w założeniach badawczych specyfiki całego działu gospodarki włącznie z istotnym dorobkiem nauk ścisłych (m.in. w zakresie bezpieczeństwa środków spożywczych, ochrony środowiska, korelacji oznaczeń produktów z ich składem lub pochodzeniem). Zarazem cele prawa żywnościowego, rozumianego jako dziedzinę komplementarną z gałęzią prawa rolnego, zostały wymienione *expressis verbis* w przepisach unijnych. Stanowią one drugie kryterium wyodrębnienia prawa żywnościowego<sup>10</sup>. W myśl art. 5 rozporządzenia 178/2002 cele ogólne prawa żywnościowego to:

- zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia publicznego,
- ochronę interesów ekonomicznych konsumenta,
- zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych,
- spełnienie założenia swobodnego przepływu żywności i pasz w Unii Europejskiej, przy założeniu wyprodukowania i wprowadzenia do obrotu stosownych produktów zgodnie z przepisami unijnymi.

Jednocześnie ten sam akt prawa unijnego wskazuje pozostałe zasady ogólne prawa żywnościowego – analizę ryzyka i zasadę ostrożności. Powyższe przepisy, określające priorytety prawa żywnościowego, adresowane są przede wszystkim do organów władzy<sup>11</sup> – zatem podmiotów stanowiących i stosujących kary administracyjne.

Zasada ostrożności jest jednym z priorytetów UE w zakresie ochrony środowiska, jednak powinna być brana pod uwagę przy podejmowaniu działań mających na celu realizację ochrony zdrowia publicznego również w kontekście wspólnej polityki rolnej.<sup>12</sup> Podczas podejmowania decyzji określającej szkodliwość środka spożywczego należy również uwzględnić długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia konsumenta, ale także dla następnych pokoleń. Nie bez znaczenia są także ewentualne skutki skumulowania toksyczności produkcji.<sup>13</sup> Jednak nie można przyjąć środków ochronnych wyłącznie na podstawie nie popartych naukowo

<sup>9</sup> R. Budzinowski, *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, CEDR Journal of Rural Law 2015/1, s. 17.

<sup>10</sup> P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, *Studia Iuridica Agraria*, Tom XII, Białystok 2014, s. 47.

<sup>11</sup> P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, s. 48.

<sup>12</sup> A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 76-77.

<sup>13</sup> Art. 14 ust. 4 rozporządzenie 178/2002.



przypuszczeń<sup>14</sup>. Należy podkreślić umocowanie traktatowe wyżej wskazanych celów – odpowiednio art. 43, art. 114, art. 168 ust. 4 lit. b oraz art. 207 TfUE.

b. Wymóg stałej aktualizacji oceny ryzyka

Kolejnym czynnikiem determinującym unijny model kar administracyjnych jest dynamika zmian na rynku spożywczym wszystkich państw członkowskich, której konsekwencją stanowi nieprzewidywalność zmian ryzyka związanego z każdym etapem łańcucha żywnościowego w całej Unii Europejskiej. Na jednolitym rynku wszelkie modyfikacje technologii produkcyjnych, trendy sprzedaży środków spożywczych, nowe zagrożenia biologiczne i chemiczne potrafią generować poważne kryzysy dla całego kontynentu, np. BSE/TSE, obecność dioksyn lub hormonów w paszach dla zwierząt, rozprzestrzenianie się afrykańskiego pomoru świń (ASF). Racjonalny ustawodawca nie może przewidzieć wszelkich zagrożeń istotnych dla europejskiego konsumenta. To założenie implikuje wzrost wagi tzw. *soft law*<sup>15</sup> oraz instytucji powołanych do bieżącej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym. Rozporządzeniem nr 178/2002 powołano Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority – EFSA), który tylko w 2011 roku opublikował 658 opracowań naukowych stanowiących merytoryczną pomoc dla urzędowych organów kontroli. Funkcje Urzędu koncentrują się na analizie zagrożeń, a następnie ich ocenie, zarządzaniu i komunikacji – zapewniając systematyczną metodologię dla określenia efektywnych, współmiernych oraz skierowanych we właściwym kierunku środków lub innych działań, mających na celu przede wszystkim ochronę zdrowia. Siedzibą polskiego punktu koordynacyjnego EFSA jest Główny Inspektorat Sanitarny, co pokazuje wagę tej instytucjonalnej współpracy w kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce. Stała aktualizacja oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym leży u podstaw rzetelnej identyfikacji bezprawia administracyjnego zgodnej z celami i metodologią prawa żywnościowego.

c. Katalog środków prawnych urzędowej kontroli żywności w Unii Europejskiej

Lista sankcji w prawie żywnościowym znajduje się w Rozporządzeniu nr 882/2004 w sprawie urzędowych kontroli żywności i pasz<sup>16</sup>. W tym kontekście unijny prawodawca przedstawił otwarty katalog działań krajowych organów kontroli:

- wprowadzenie procedur sanitarnych,
- ograniczenie lub zakazanie wprowadzania żywności do obrotu,
- nakazanie wycofania żywności z obrotu,
- upoważnienie do wykorzystania żywności do innych celów niż te, co do których początkowo była przeznaczona,
- cofnięcie udzielonego przedsiębiorcy zatwierdzenia,
- zawieszenie lub zamknięcie działalności przedsiębiorstwa,
- podjęcie innych środków uznanych za właściwe.

<sup>14</sup> A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 77-79.

<sup>15</sup> Znaczenie *soft law* zob. szerzej A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich, Przegląd Legislacyjny nr 4 (14)*, 1997, str. 31 i następn.

<sup>16</sup> Art. 54 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.U. UE L 168 z 30.04.2004.

Jednocześnie przewidziano możliwość podjęcia innych środków o charakterze władczym „jakie organ uzna za właściwe”<sup>17</sup>. W prawie unijnym otwarty katalog sankcji w prawie żywnościowym jest konsekwencją wyżej przedstawionych kryteriów determinujących ich charakter – metodologii uwzględniającej specyfikę tego działu gospodarki oraz cele sformułowane w unijnych aktach prawnych. Kary administracyjne służą zarówno ochronie zdrowia publicznego i wiarygodności oznaczeń środka spożywcza względem oczekiwań jakościowych konsumenta. Tym samym sankcje w prawie żywnościowym spełniają zadanie ochrony interesu publicznego oraz prywatnego.

### 3. Kary administracyjne jako środek ochrony prawnej bezpieczeństwa żywności

W przypadku jakiegokolwiek zagrożenia dla bezpieczeństwa żywności, krajowe organy urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności są zobowiązane przede wszystkim do podjęcia środków w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i zagrożenia dla życia ludzi. Osiągnięciu tego efektu ma służyć administracyjna odpowiedzialność represyjna. Poszczególne polskie przepisy wskazują naruszenia prawa żywnościowego sankcjonowane karami pieniężnymi nakładanymi przez organy urzędowej kontroli żywności oraz określają wysokość tych kar. Jednak zakres deliktów administracyjnych i samych kar pieniężnych jest bardzo szeroki i zróżnicowany<sup>18</sup>. Kary pieniężne mogą być nakładane zarówno za naruszenie przepisów materialnych prawa żywnościowego (np. wprowadzanie do obrotu jako żywności produktu niebędącego żywnością), naruszenie obowiązków formalnych (np. rozpoczęcie działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością bez złożenia wniosku o zarejestrowanie zakładu lub uzyskania decyzji o zatwierdzeniu zakładu) oraz naruszenie decyzji administracyjnych (np. wbrew decyzji o czasowym zawieszeniu działania lub zamknięciu całego lub części zakładu)<sup>19</sup>.

Ponadto kary pieniężne mogą być nakładane za naruszenie o charakterze proceduralnym w postaci utrudniania lub uniemożliwiania przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności (art. 103 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 76 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>20</sup>). Każdy podmiot jest zobowiązany do umożliwienia wstępu do pomieszczeń zakładu, badania procesów technologicznych i receptur w zakresie niezbędnym do zrealizowania celu kontroli, a także udostępnienia ksiąg oraz innych wymaganych dokumentów<sup>21</sup>. Niewywiązanie się z obowiązku współpracy z organem kontroli może polegać zarówno na zachowaniu biernym i czynnym.

W każdym przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, organ urzędowej kontroli żywności jest zobowiązany do nałożenia kary administracyjnej<sup>22</sup>. Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia jej wysokość ustala

<sup>17</sup> P. Wojciechowski, *Urzędowa kontrola żywności*, Warszawa 2008, s. 192.

<sup>18</sup> P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, Przegląd Prawa Rolnego nr 1 (8) 2011, s. 76.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>20</sup> Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dnia 25 sierpnia 2006 r., Dz. U. Nr 171, poz. 1225.

<sup>21</sup> M. Syska w: red. Agnieszka Szymecka-Wesołowska, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 1153-1154.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., II OSK 1749/09.

wojewódzki inspektor sanitarny na zasadzie uznania administracyjnego. Maksymalna wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć trzydziestokrotności wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. W szczególnych przypadkach ustawodawca zmienił górną granicę sankcji do pięciokrotności wartości brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego (np. w przypadku naruszeń związanych ze znakowaniem) albo wprowadził limity nominalne od 1000 do 5000 zł (prowadzenie działalności bez wniosku) albo sprecyzował minimalną wysokość kary (500 zł – żywność niezgodna z decyzją o zatwierdzeniu zakładu).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>23</sup> przewiduje się możliwość nałożenia kary pieniężnej na osobę, która uniemożliwia pracownikom Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno- -Spożywczych (JIHARS) lub pracownikom Inspekcji Handlowej (IH) przeprowadzanie kontroli. Jednocześnie obydwie wymienione organy mogą również podejmować działania na gruncie przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, np. w zakresie weryfikacji znakowania środków spożywczych. Zatem za utrudnianie lub uniemożliwianie pracownikom JIHARS lub IH przeprowadzania urzędowych kontroli w stosunku do podmiotu dopuszczającego się tego czynu mogą być zastosowane kary pieniężne na podstawie dwóch różnych aktów normatywnych. Jedną sankcją może nałożyć państwowy wojewódzki inspektor sanitarny na mocy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia Natomiast kolejną może wymierzyć wojewódzki inspektor JIHARS albo wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej w wysokości maksymalnie dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Kary pieniężne przewidziane w różnych aktach z zakresu prawa żywnościowego mogą być nakładane nie tylko przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz JIHARS, lecz również przez inne inspekcje realizujące urzędowe kontrole żywności, m. in. przez Inspekcję Weterynaryjną, zaś ustawowy wymiar tych kar w poszczególnych aktach prawnych jest zróżnicowany.

#### 4. Kary administracyjne jako środek ochrony prawnej jakości żywności

W porządku polskiego prawa żywnościowego wprowadzono definicję legalną jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Krajowy ustawodawca określił to pojęcie jako cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi<sup>24</sup>. Należy nadmienić, że żaden przepis unijny nie zawiera definicji legalnej jakości żywności. Tymczasem polski ustawodawca zdecydował się na stworzenie osobnego organu urzędowej kontroli żywności, JIHARS, powołanego do ochrony interesu konsumenta. Chociażby w 2009 r. na 8688 kontroli przeprowa-

<sup>23</sup> Art. 40a, ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych z dnia 21 grudnia 2000 r.

<sup>24</sup> Art. 3 ust. 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

dzonych przez tą Inspekcję 35,1% partii artykułów rolno-spożywczych było nieprawidłowo oznakowanych<sup>25</sup>.

Jednak funkcjonowanie dwóch osobnych systemów kontroli jakości i bezpieczeństwa żywności może prowadzić do podwójnego karania tego samego stanu faktycznego. W poprzednim rozdziale wskazano przykład utrudniania lub uniemożliwiania podjęcia kontroli przez organy JIHARS lub IH. Z podwójnym ukaraniem może mieć też do czynienia podmiot, który produkuje lub wprowadza do obrotu środek spożywczy zepsuty lub zafałszowany<sup>26</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia takie postępowanie uznawane jest za przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Natomiast w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 40 a ust. 1 pkt 4) przewidziano możliwość nałożenia kary pieniężnej na podmiot, który wprowadza do obrotu zafałszowane artykuły rolno-spożywcze. Maksymalna wysokość sankcji w tym przypadku nie może przekraczać 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie niższej jednak niż 1000 zł. W przypadku wprowadzenia do obrotu zafałszowanego środka spożywczego (stanowiących podzbiór w artykułach rolno-spożywczych) przez osobę fizyczną może być ona zarazem pociągnięta do odpowiedzialności karnej i administracyjnej na gruncie dwóch osobnych ustaw oraz działania osobnych organów urzędowej kontroli żywności. Oczywiście z treści art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wynika, że dla zastosowania tego przepisu prawa nie jest wymagane przypisanie winy podmiotowi wprowadzającemu zafałszowany produkt żywnościowy do obrotu, w kontraście do odpowiedzialności karnej<sup>27</sup>. Szczegółowe omówienie zagadnienia zbiegu odpowiedzialności w prawie żywnościowym znajduje się w tekście Pawła Wojciechowskiego pt. *Zbieg odpowiedzialności administracyjnej opartej na sankcjach w postaci kar pieniężnych*.

Każdy środek spożywczy wprowadzony do obrotu musi spełniać standardy jakości minimum, tj. bezpieczeństwa pośredniego i bezpośredniego wpływu na życie oraz zdrowie ludzi. Jednocześnie zostały utworzone poszczególne systemy sposobu produkcji żywności lub oznaczeń produktów, których zadaniem jest zapewnienie maksymalnej ochrony interesu konsumenta. Tym samym prawodawca musiał stworzyć środki prawne służące urzędowej kontroli żywności, które zapewnią wiarygodność m.in. rolnictwa ekologicznego, produktów rolnych będących gwarantowaną tradycyjną specjalnością lub produktów powstałych w wyniku produkcji integrowanej. Ponadto poszczególne środki spożywcze, np. suplementy diety oraz wody mineralne wymagały precyzyjnej regulacji ze strony Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Odnosnie rolnictwa ekologicznego unijne rozporządzenie nr 834/2007<sup>28</sup> wprowadziło rozróżnienie nieprawidłowości oraz poważnych naruszeń lub naruszeń o skutku długotrwa-

<sup>25</sup> D. Balińska-Hajduk, *Znakowanie produktów spożywczych w świetle kontroli urzędowych Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych*, 2010, za H. Panfil-Kuncewicz, *Znakowanie żywności przyjazne konsumentom na przykładzie płynnych przetworów przemysłu owocowo-warzywnego*.

<sup>26</sup> P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej (...)*, s. 80.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II GSK 2171/11.

<sup>28</sup> Art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/21.

łym. To rozróżnienie ma swoje konsekwencje na poziomie celu działania organów kontroli oraz form prawnych działania administracji publicznej. W przypadku pierwszej kategorii zdarzeń prawnych organ kontrolny ma obowiązek zapewnić wiarygodność etykiet i reklam środków spożywczych – tak aby nie wprowadzały one w błąd konsumenta. Natomiast poważne naruszenia lub naruszenia o skutku długotrwałym oznaczają konieczność zakazu obrotu produktami z etykietami sugerującymi ekologiczne wytworzenie. W tym szczególnym systemie produkcji żywności wyższej jakości mamy do czynienia z dwoma grupami podmiotów podlegającym karom administracyjnym: wprowadzającymi produkty do obrotu i jednostkami certyfikującymi tę aktywność. W Polsce organem urzędowej kontroli produkcji ekologicznej jest przede wszystkim JIHARS. Zgodnie z ustawą o rolnictwie ekologicznym<sup>29</sup> osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej podlega karze pieniężnej w przypadku:

- uniemożliwienia kontroli (do dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia) lub utrudnienia kontroli (do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia),
- wprowadzenia do obrotu produktu oznakowanego w sposób sugerujący produkcję ekologiczną i niespełniającego wymagań materialnoprawnych<sup>30</sup> (do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za wprowadzony do obrotu środek, produkt lub substancję),
- wprowadzenia do obrotu produktu ekologicznego jako produkt ekologiczny, który nie został oznakowany zgodnie z art. 23-26 rozporządzenia nr 834/2007 (do trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia),
- wprowadzenia do obrotu produktu oznakowanego w sposób sugerujący produkcję ekologiczną i niespełniającego wymagań materialnoprawnych oraz niespełniającego wymagań wobec oznakowania (do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu produkty, nie niższej jednak niż 500 zł).

W przypadku sankcji administracyjnych wobec jednostek certyfikujących produkcję ekologiczną można je sklasyfikować w dwóch grupach: za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków informacyjnych oraz nieprawidłowe czynności, przez które produkty niespełniające wymogów trafiają na rynek z oznaczeniem wyższej, ekologicznej jakości. W obydwu przypadkach kara pieniężna jest obliczana na podstawie przychodu danej jednostki<sup>31</sup>.

## 5. Podsumowanie

W obliczu intensywnego rozwoju prawa żywnościowego w ostatnich dwudziestu latach koniecznym stało się zapewnienie skutecznych środków prawnych dyscyplinujących wszelkie podmioty zobowiązane nowymi normami. Jednocześnie organy urzędowej kontroli żywności korzystają z zewnętrznej, naukowej oceny ryzyka na rynku spożywczym oraz unij-

<sup>29</sup> Art. 25 ustawy o rolnictwie ekologicznym z dnia 25 czerwca 2009 r.

<sup>30</sup> Art. 16 ust. 1 lub 4 rozporządzenia nr 834/2007.

<sup>31</sup> Zob. szerzej o sankcjach w rolnictwie ekologicznym K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, s. 152-165.

nego „soft law”, które pośrednio przekładają się na stosowanie prawa i nakładanie kar administracyjnych. Omawiane sankcje służą ochronie interesu publicznego (zdrowia i życia ludzi) oraz interesu prywatnego (wiarygodności produktu względem preferencji konsumenta). W konsekwencji tego założenia skuteczność zidentyfikowanych kar administracyjnych w prawie żywnościowym oznacza usunięcie zagrożeń dla bezpieczeństwa lub uniemożliwienie rentowności działalności gospodarczej sprowadzającej się do wprowadzania do obrotu środka spożywczego o zafałszowanej jakości. Jednocześnie realizacji tych celów służy wprowadzona odpowiedzialność administracyjna obok przepisów karnych. Tym samym w prawie żywnościowym należy zidentyfikować proces realizujący się również w innych gałęziach prawa – zastępowania odpowiedzialności karnej sankcjami administracyjnymi w postaci represyjnych kar pieniężnych<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Zob. również P. Wojciechowski, *Stopień zawinienia jako przesłanka wymiaru kary pieniężnej*, *Studia Iuridica*, 2014 tom 58, s.261-276; H. Kołakowska-Przełomiec, *Kryminalizacja-penalizacja i dekryminalizacja-depenalizacja*, [w:] *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1996, s. 154.

Stanisław Witkowski

## KILKA UWAG ODNOŚNIE ZAKRESU PODMIOTOWEGO KAR WYMIERZANYCH NA PODSTAWIE ART. 40A USTAWY O JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO-SPOŻYWCZYCH PRZEZ INSPEKCJĘ HANDLOWĄ

---

### Wstęp

Poniższy artykuł ma na celu przedstawienie zakresu podmiotowego art. 40a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>1</sup> (dalej: ustawa o jakości handlowej) przy uwzględnieniu, że dotyczy on tylko kar wymierzanych przez Inspekcję Handlową. Moim celem jest prezentacja kierunku w jakim poszło orzecznictwo oraz jego analiza.

Przedmiotem badania będą przepisy zawarte w ust. 1 pkt 3 i 4 z pominięciem pozostałych deliktów przewidzianych przez art. 40a. Dodatkowo zakres deliktów ograniczony został przeze mnie tylko do naruszeń polegających na wprowadzeniu do obrotu produktów, który nie spełnia jakości handlowej w zakresie właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych, mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji. Nie zajmuję się natomiast kwestią prezentacji, oznakowania lub opakowania produktów. Nie spełnianie jakości handlowej może mieć charakter zwykły lub kwalifikowany tzw. zafałszowanie.

### Zakres podmiotowy kar

Zakres podmiotowy kar wymierzanych na podstawie art. 40a ustawy o jakości handlowej został w tym przepisie określony bardzo szeroko poprzez użycie sformułowania *kto*. Niemniej przepis ten penalizuje delikty związane z wprowadzeniem do obrotu produktu rolno-spożywczego o niewłaściwej jakości handlowej lub zafałszowanego<sup>2</sup>. Wprowadzenie do obrotu nie zostało zdefiniowane w ustawie o jakości handlowej, ale praktyka uznała<sup>3</sup>, że ozna-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 678).

<sup>2</sup> Artykuł zafałszowany jest zawsze artykułem o niewłaściwej jakości handlowej (więcej zob. S. Witkowski, „Definicja artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – wykładnia i ocena jej przydatności” – artykuł oddany do druku w Kwartalniku Prawa Publicznego. Podobnie zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2053/11.), dlatego też w dalszej części artykułu będę pisał tylko o wprowadzeniu do obrotu artykułu niespełniającego jakości handlowej, mając jednakże na myśli także wprowadzenie do obrotu artykułu zafałszowanego.

<sup>3</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r. II GSK 1149/14, wyrok NSA z dnia 31 października 2014 r., II GSK 1304/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 1501/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2013, VI SA/Wa 1170/13.



cza to nie tylko wprowadzenie produktu na rynek, ale także posiadanie żywności w celu jej dalszej odsprzedaży. Tym samym pojęcie to zostało zrównane z definicją zawartą w unijnym rozporządzeniu nr 178/2002<sup>4</sup>, zgodnie z którym wprowadzeniem na rynek jest *posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania*<sup>5</sup>. Tak szerokie ujęcie oznacza, że zakres podmiotowy art. 40a ustawy o jakości handlowej odnosi się do wszystkich przedsiębiorców występujących na etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji<sup>6</sup>, czyli zgodnie z art. 3 pkt 16 rozporządzenia nr 178/2002 chodzi tutaj o wszystkie osoby uczestniczące w procesie zaopatrywania konsumenta w artykuły rolno-spożywcze tj. od momentu produkcji aż do końcowego przekazania konsumentowi. Zwyczajowo podmioty te dzieli się na producentów, hurtowników i detalistów.

Pozostaje pytanie w jakim zakresie każdy z powyższych podmiotów odpowiada za delikty wymienione w art. 40a ustawy o jakości handlowej. Analizując to zagadnienie trzeba w pierwszej kolejności rozróżnić następujące trzy sytuacje wystąpienia niewłaściwej jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego:

- niewłaściwa jakość jest wynikiem działania przedsiębiorcy, który wprowadza do obrotu dany produkt – przykładem jest sprzedaż przez detalistę produktu, którego termin przydatności do spożycia upłynął, pomimo że w momencie jego zakupu przez tego przedsiębiorcę, produkt nadawał się do spożycia,
- niewłaściwa jakość jest wynikiem działania innego przedsiębiorcy, niż ten, który w danym momencie wprowadza artykuł rolno-spożywczy do obrotu – przykładem jest sprzedaż przez detalistę produktu o innym składzie fizykochemicznym niż ten, który wynika z przepisów lub został zadeklarowany przez producenta,
- nie można ustalić, komu można przypisać odpowiedzialność za niewłaściwą jakość handlową produktu – przykładem jest sprzedaż przez detalistę ryb w glazurze, której zawartość procentowa przekracza tą, która jest deklarowana przez producenta<sup>7</sup>.

Zakres odpowiedzialności w powyższych trzech sytuacjach został określony w nawiązaniu do art. 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia 178/2002, zgodnie z którym podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają zgodność swoich produktów z prawem żywnościowym na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Orzecznictwo<sup>8</sup> wyprowadza z tego wniosek, że każdy podmiot odpowiada za każdą niezgodność z prawem, która została u niego wykryta. Nieistotny jest przy tym zakres przyczynienia się do deliktu, czy też możliwość przypisania danej osobie odpowiedzialności za delikt. Wystarczające jest, że wprowadziła ona do obrotu niewłaściwy produkt. Jest to jedyna przesłanka, która musi być wykazana.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U.UE.L.02.31.1 ze zm.).

<sup>5</sup> Art. 3 pkt 8 rozporządzenie 178/2002.

<sup>6</sup> Zob. art. 17 rozporządzenie 178/2002.

<sup>7</sup> Zawartość glazury może zmieniać się na skutek nieprawidłowego przechowywania produktu.

<sup>8</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II GSK 2171/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2010 r. VI SA/Wa 894/10, wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11, wyrok NSA z dnia 31 października 2014 r., II GSK 1304/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., VI SA/Wa 2968/13.

## Dwuetapowość postępowań w sprawie wymierzenia kary i jej wpływ na zakres podmiotowy

Postępowanie w sprawie wymierzenia kary z art. 40a ustawy o jakości handlowej charakteryzuje się dwuetapowością postępowania. Jest to konsekwencją wyposażenia w kompetencję do wymierzenia kary Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcji Handlowej, która stanowi przedmiot mojej analizy w niniejszym artykule. Inspekcja Handlowa jest specyficznym organem państwowym, którego głównym instrumentem działania jest kontrola przedsiębiorców. Temu zagadnieniu jest poświęcona głównie ustawa o Inspekcji Handlowej<sup>9</sup>. Zgodnie z przepisami zawartymi w tej ustawie inspektorzy Inspekcji Handlowej przeprowadzają kontrolę u przedsiębiorców, która ma na celu zbadanie konkretnego, wymienionego w upoważnieniu do kontroli zagadnienia. Kontrola kończy się spisaniem protokołu z kontroli. Brak jest jakichkolwiek formalnych rozstrzygnięć w postaci decyzji lub postanowień<sup>10</sup>.

Kontrola przeprowadzana przez Inspekcję Handlową u przedsiębiorców na gruncie prawa żywnościowego podlega ograniczeniu, które jest związane z charakterem prowadzonej przez kontrolowanych działalności. Inspekcja Handlowa nie zajmuje się kontrolą jakości handlowej o producentów<sup>11</sup>. Można także mieć wątpliwości co do możliwości kontroli podmiotów zajmujących się hurtem<sup>12</sup>, aczkolwiek w praktyce działalności Inspekcji Handlowej to ograniczenie nie występuje<sup>13</sup>, co potwierdza aktualne orzecznictwo<sup>14</sup>. W zakresie, w jakim kompetencje Inspekcji Handlowej są wyłączone działa Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Kontrole przeprowadzane na gruncie prawa żywnościowego często charakteryzują się dodatkowo pobieraniem produktów do badań, które mają na celu weryfikację zgodności tych produktów z jakością handlową. Inspektorzy pobierają dwie próbki – próbkę podstawową, która jest badana z urzędu, oraz próbkę kontrolną, która może być przebadana z urzędu lub na wniosek kontrolowanego<sup>15</sup>. Wprowadzenie przez ustawodawcę systemu dwóch próbek ma na celu stworzenie mechanizmu kontroli jakości handlowej produktów, który z jednej strony pozwoli na sprawne przeprowadzenie tej kontroli (tj. bez konieczności badania większej ilości próbek, co byłoby czasochłonne i kosztowne), a z drugiej pozwoli kontrolowanemu na obronę swoich interesów przez zagwarantowanie mu prawa do przeprowadzenia badania próbki kontrolnej, które to badanie ma zweryfikować poprawność wyniku badania próbki

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 148).

<sup>10</sup> Nie analizuję tutaj zagadnienia wydawanych w trakcie kontroli decyzji, gdyż nie stanowią one zwykłego trybu postępowania, a jedynie narzędzie mające na celu szybką reakcję inspektorów na odkryte nieprawidłowości.

<sup>11</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej.

<sup>12</sup> Zob. art. 17 ust. 3 ustawy o jakości handlowej.

<sup>13</sup> Zob. przykładowo decyzja Prezesa UOKiK z dnia 10 maja 2010 r. DIH-1/23/2010 (decyzje Prezesa UOKiK dostępne są na stronie – <http://uokik.gov.pl/decyzje/>).

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2015 r., VI SA/Wa 1901/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 r., VI SA/Wa 1551/10, wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11 (we wszystkich tych sprawach stroną postępowania był podmiot prowadzący działalność hurtową. Należy jednakże wskazać, że zarzut braku kompetencji Inspekcji Handlowej do wydania decyzji został podniesiony tylko w pierwszej ze spraw oraz że wyrok jest jeszcze nieprawomocny).

<sup>15</sup> Zob. art. 28 ustawy o Inspekcji Handlowej.

podstawowej. Orzecznictwo jednoznacznie odrzuciło możliwość przeprowadzania przez kontrolowanego dodatkowych, jednostronnych badań produktów<sup>16</sup>.

Spisanie protokołu z kontroli, jego doręczenie kontrolowanemu przedsiębiorcy oraz ewentualne wniesienie uwag do protokołu przez przedsiębiorcę i ustosunkowanie się do nich przez organ, kończy pierwszy etap, który też może być jedynym. Tylko w przypadku, gdy przeprowadzona kontrola wykaże nieprawidłowości, które mogą stanowić przesłanki wymierzenia kary z art. 40a ustawy o jakości, Inspekcja Handlowa ma obowiązek wszcząć postępowanie w tym zakresie. O obligatoryjności świadczy brzmienie omawianego przepisu, który w przypadku analizowanych deliktów posługuje się sformułowaniem kto popełnia delikt ten podlega karze<sup>17</sup>. W postępowaniu w przedmiocie wymierzenia kary ustalenia poczynione w trakcie kontroli stanowią podstawowy i często jedyny materiał dowodowy. Jest to konsekwencją braku możliwości zakwestionowania wyniku badania próbki podstawowej przez przedstawienie własnych badań. Na tym etapie, moim zdaniem, nie ma możliwość zbadania próbki kontrolnej, gdyż co do zasady (o wyjątkach poniżej) jej badanie dopuszczalne jest tylko w toku postępowania kontrolnego<sup>18</sup>.

Postępowania w przedmiocie nałożenia kary wszczyna się w stosunku do przedsiębiorców, którzy byli wcześniej kontrolowani. Na taki zabieg pozwala szeroki, omówiony powyżej, zakres podmiotowy art. 40a ustawy o jakości oraz możliwość przypisania przez orzecznictwo odpowiedzialności za niewłaściwą jakość handlową każdemu przedsiębiorcy, który wystąpi w łańcuchu dostarczania produktów żywnościowych konsumentom. Orzecznictwo<sup>19</sup> jednoznacznie odrzuciło możliwość udziału w tym postępowaniu innych podmiotów, w szczególności producentów zakwestionowanych produktów.

### **Uwagi *de lege lata* i propozycje *de lege ferenda* dotyczące zakresu podmiotowego**

Przedstawiony powyżej opis zakresu podmiotowego art. 40a ustawy o jakości handlowej, w kształcie jakim został mu nadany przez praktykę wskazuje na następujące cechy:

- zakres podmiotowy jest zdeterminowany wcześniej przeprowadzoną kontrolą u przedsiębiorcy, innymi słowy w praktyce ukaranym jest jedynie podmiot, u którego wcześniej przeprowadzona była kontrola,

<sup>16</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 17/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 1149/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., VI SA/Wa 2438/10, wyrok NSA z dnia 31 października 2014 r., II GSK 1304/13.

<sup>17</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 1501/12.

<sup>18</sup> Przepisy w tym zakresie mówią tylko o obowiązku kontrolowanego do przechowywania próbki kontrolnej do czasu jej zwolnienia przez inspektora Inspekcji Handlowej (art. 28 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej) oraz o kompetencji Inspekcji Handlowej do zwolnienia próbki, gdy dalsze jej przechowywanie stało się bezprzedmiotowe – par. 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r., w sprawie szczegółowego trybu pobierania i badania próbek produktów przez organy Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 496) (dalej: rozporządzenie dotyczące próbek). Niemniej przepisy dotyczące próbek odnoszą się wyłącznie do postępowania kontrolnego Inspekcji Handlowej. W tym świetle zasadny jest wniosek mówiący, że próbka kontrolna powinna być zwolniona najpóźniej w momencie zakończenia kontroli. Oczywiście nie narusza on prawa strony do jej zbadania w trakcie kontroli i obowiązku kontrolujących do poinformowania strony o przysługującym jej prawie i umożliwieniu jej skorzystania z niego.

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., II GSK 1085/11, postanowienie NSA z dnia 16 lipca 2013 r., II GZ 349/13.

- na zakres podmiotowy nakładanych kar nie ma żadnego wpływu charakter stwierdzonej nieprawidłowości. Praktyka uznała, że wystarczające do wymierzenia kary jest spełnienie dwóch przesłanek – produkt nie spełnia wymogów jakości handlowej oraz, podmiot, któremu wymierzana jest kara jest wprowadzającym ten produkt do obrotu na danym etapie łańcucha dostaw.
- zakres podmiotowy kar nakładanych przez Inspekcję Handlową ograniczony jest do przedsiębiorców prowadzących działalność hurtową lub detaliczną w łańcuchu dostaw produktów żywnościowych,

Analizując pierwszą zależność należy wskazać, że wynika ona przede wszystkim z charakteru działania Inspekcji Handlowej. Tak jak to zostało wskazane powyżej jest to organ, którego głównym instrumentem działania jest kontrola. Dlatego też jest to podstawowe źródło materiałów dowodowych wykorzystywanych w późniejszych postępowaniach, m. in. z art. 40a ustawy o jakości handlowej. Biorąc pod uwagę zakres niniejszego artykułu i związaną z tym analizę kar nakładanych na podstawie tego przepisu tj. za wprowadzenie do obrotu produktów niespełniających jakości handlowej, trudno sobie wyobrazić wszczęcie postępowania bez wcześniejszego przeprowadzenia kontroli. Wynika to z okoliczności, że głównym dowodem w sprawie są badania wprowadzonego do obrotu produktu. Procedura przewiduje pobranie dwóch próbek – pierwsza podstawowa badana z urzędu oraz druga kontrolna badana z urzędu lub na wniosek kontrolowanego. Co istotne procedura przewiduje ich pobranie tylko w trakcie kontroli. Jak to zostało wskazane powyżej nie jest dopuszczalne przeprowadzania badań dodatkowych poza procedurą kontrolną. Tym samym wątpliwym się wydaje, aby decyzja mogła zostać oparta na materiale pochodzącym z innego źródła niż kontrola – np. od konkurenta potencjalnego ukaranego. Po pierwsze, takie badanie byłoby wykonane bez zachowania procedury, która ma zapewnić jego rzetelność i zgodność z normami zarówno w zakresie pobrania próbki jak i badania oraz dać gwarancję, że badany został produkt, którego dotyczą zastrzeżenia. Po drugie, w przypadku takiego badania odpowiedzialny za dany produkt nie miałby zagwarantowanego prawa do zbadania dodatkowej próbki.

Nie wykluczone jest natomiast, moim zdaniem, oparcie decyzji wymierzającej karę na dowodach zebranych podczas kontroli przeprowadzonej u innego przedsiębiorcy, będącego następcą ukaranego w łańcuchu dostaw produktu do konsumenta – przykładowo wszczęcie postępowania z art. 40a ustawy o jakości handlowej wobec producenta na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli u sprzedawcy detalicznego. Za takim wnioskiem przemawiają przesłanki, na których opierają się omawiane delikty tj. wprowadzenie do obrotu produktu, co jest już wykazane przez sam fakt jego posiadania przez następcę w łańcuchu dostaw oraz niespełnianie przez produkt jakości handlowej, co obrazuje wynik badania przeprowadzonego podczas kontroli. Istotne jest jednakże, aby stwierdzoną nieprawidłowość można było przypisać przedsiębiorcy, wobec którego wszczynane jest postępowanie o nałożenie kary. Odwołując się do powyższej klasyfikacji, rozwiązanie takie byłoby tylko możliwe w przypadku produktów, których niewłaściwość jest wynikiem działania innego przedsiębiorcy niż kontrolowany. W praktyce chodziłoby tutaj przede wszystkim o producentów.

Istotne jest jednakże, aby podmiot, wobec którego wszczynane byłoby postępowanie z art. 40a ustawy o jakości handlowej miał faktyczną możliwość zbadania próbki kontrolnej w celu weryfikacji prawidłowości stawianego mu zarzutu. W ten sposób zapewnione byłoby jego prawo do obrony na poziomie zbliżonym do kontrolowanego. Taka możliwość występuje na gruncie aktualnych przepisów, gdyż zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej

próbka kontrolna może być zbadana z urzędu<sup>20</sup>, czyli w tym wypadku decyzja organu była-by podejmowana na skutek wniosku przedsiębiorcy, wobec którego wszczęto postępowanie w sprawie wymierzenia kary z art. 40a ustawy o jakości handlowej. W przypadku, gdyby próbka kontrolna nie była dostępna ze względu na brak jest pobrania<sup>21</sup>, jej wykorzystanie w trakcie kontroli, upływ daty przydatności lub zniszczenie, nie ma możliwości wszczęcia postępowania z art. 40a ustawy o jakości handlowej wobec innego podmiotu niż kontrolowany.

Konieczność umożliwienia przeprowadzenia badania próbki kontrolnej w trakcie postępowania na podstawie art. 40a ustawy o jakości handlowej przeciwko przedsiębiorcy, który nie był kontrolowanym wynika, w moim przekonaniu, z konfrontacji przepisów o Inspekcji Handlowej z tymi, które regulują postępowanie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawa o Inspekcji Handlowej ogranicza kwestie badania próbek produktów tylko do art. 29, który mówi o tym, jakie laboratorium bada próbki. Pewne uszczegółowienie procedury wynika z rozporządzenia dotyczącego próbek<sup>22</sup>. Jednakże te obydwie akty prawne milczą odnośnie udziału kontrolowanego w samym badaniu. Uważam, że w odniesieniu do tej kwestii zastosowanie powinien znaleźć art. 79 kpa mówiący o prawie strony do uczestniczenia w przeprowadzaniu dowodu, czyli w tym wypadku badania produktu<sup>23</sup>. Nie można *a priori* przyjąć nieomyślności laboratoriów przeprowadzających badanie, nawet akredytowanych, dlatego strona powinna możliwość weryfikacji takiego badania, w szczególności poprawności zastosowania metodologii badania.

Możliwość wszczęcia postępowania, bazującego na wynikach kontroli u przedsiębiorcy, przeciwko innemu podmiotowi niż kontrolowany występuje na gruncie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>24</sup> oraz ustawy o systemie oceny zgodności<sup>25</sup>. Wręcz w tamtych postępowaniach jest regułą, że kontrola u przedsiębiorcy jest źródłem wiedzy na temat niebezpiecznych lub niespełniających wymagań produktów, natomiast postępowanie główne prowadzone jest przede wszystkim przeciwko producentom, importerom, czyli podmiotom odpowiedzialnym za wprowadzenie po raz pierwszy zakwestionowanych produktów na rynek<sup>26</sup>.

Analizując drugą ze stwierdzonych zależności tj. nakładane kary mają charakter całkowicie obiektywny, należy to podejście ocenić negatywnie. Tak jak to zostało zaprezentowane powyżej, w praktyce nie analizuje się kluczowego zagadnienia, jakim jest możliwość przypisania ukaraniem popełnienia zarzucanego mu czynu. Wręcz w jednym z orzeczeń NSA przyrównał odpowiedzialność z tytułu kary do odpowiedzialności jaką ponosi sprzedawca względem kupującego z tytułu rękojmi<sup>27</sup>. Z takim wnioskiem nie można się zgodzić. Podzielam pogląd, zgodnie z którym

<sup>20</sup> Przewidziane w tym przepisie badanie na wniosek dotyczy, w moim przekonaniu, tylko wniosku kontrolowanego.

<sup>21</sup> Taką możliwość przewiduje art. 28 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej.

<sup>22</sup> Zob. przypis nr 18.

<sup>23</sup> Uprawnienie to powinno zostać, ze względu na szybkość postępowania, ograniczone tylko do badania próbki kontrolnej. W przypadku próbki podstawowej, udział strony w badaniu mógłby nadmiernie wydłużyć postępowanie kontrolne. Poza tym należy pamiętać, że strona może zawsze złożyć wniosek o badanie próbki kontrolnej, co dałoby jej możliwości udziału w takim badaniu. A badanie to ma, moim zdaniem, decydujące znaczenie w kontekście oceny jakości handlowej produktu.

<sup>24</sup> Zob. ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 322).

<sup>25</sup> Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1645).

<sup>26</sup> Zob. przykładowe decyzje Prezesa UOKiK z dnia 23 czerwca 2015 r., DNR-1/57/2015, z dnia 10 czerwca 2015 r., DNR-1/52/2015.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11.

odpowiedzialność administracyjno-prawna nie ma charakteru absolutnego. Zostało to bardzo dobrze ujęte przez TK w jednym ze swoich orzeczeń<sup>28</sup>, który stwierdził, że odpowiedzialność administracyjną można przyrównać do anglosaskiej *strict liability*, która przewiduje, że osoba naruszająca przepis może zwolnić się z odpowiedzialności, jeśli wykaze, że zrobiła wszystko, czego można od niej rozsądnie wymagać, aby nie dopuścić do naruszenia przepisu<sup>29</sup>. Wiąże się to także z przerzuceniem na naruszającego ciężaru dowodu w zakresie przesłanki egzoneracyjnej na którą się on powołuje<sup>30</sup>. W doktrynie zwraca się też uwagę na konieczność wystąpienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem ukaranego i naruszeniem obowiązującej normy prawnej<sup>31</sup>.

Koncepcja ta występuje także w orzecznictwie SN<sup>32</sup>. Odwołuje się on w swojej argumentacji do konieczności zapewnienia w polskim porządku prawnym przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na gruncie Konwencji z kolei ETPCz przyjmuje, że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych<sup>33</sup>. Bazując na tym założeniu, SN wychodzi z założenia, że w postępowaniach dotyczących nałożenia kar pieniężnych należy stronom tych postępowań zapewnić wyższy poziom ochrony sądowej ich praw<sup>34</sup>, porównywalny z ochroną jaką mają strony procesu karnego<sup>35</sup>. Powoduje to, że taka sprawa powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym. Skutkiem tego jest uznanie, że istnieje możliwość uniknięcia kary, gdy strona postępowania wykaze, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają przypisanie jej naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez nią działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym<sup>36</sup>. Przykładem może być wprowadzenie do obrotu paliwa pochodzącego od renomowanego dostawcy, którego zgodność z obowiązującymi w tym zakresie normami potwierdza dodatkowo stosowny certyfikat<sup>37</sup>.

Rozszerzając powyżej poruszony wątek stanowiska ETPCz w przedmiocie kar pieniężnych wymierzanych w postępowaniach administracyjnych trzeba wskazać, że już stosunkowo wcześniej Trybunał doszedł do wniosku, że kwalifikacja kary jako administracyjnej przez państwo członkowskie nie jest wiążąca dla Trybunału<sup>38</sup>. Konsekwentnie może on wg własnego uznania zastosować do takiej kary standardy określone w art. 6 i 7 Konwencji. Pomocne są

<sup>28</sup> Trzeba jednakże przyznać, że co do zasady TK akceptuje koncepcję obiektywnej odpowiedzialności karno-administracyjnej – zob. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., SK 2/01, wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01.

<sup>29</sup> Zob. orzeczenie TK z 1.03.1994 r., U 7/93. Podobnie M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze z 2003, s. 143-144.

<sup>30</sup> Zob. wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01. Podobnie zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 228.

<sup>31</sup> Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski w: *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 371.

<sup>32</sup> Zob. wyrok SN z 30.09.2011 r., III SK 10/11.

<sup>33</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 24.09.1997 r., *sprawa Garyfallou ABBE p. Grecji*.

<sup>34</sup> Zob. wyrok SN z 1.06.2010 r., III SK 5/10.

<sup>35</sup> Zob. wyrok SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10. Podobnie W. Hermeliński, *Sankcja administracyjna: represja czy dyscyplinowanie? W: Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Janowicz*, (red.) W. Federczyk, Warszawa 2014, s. 66-67.

<sup>36</sup> Zob. wyrok SN z 30.09.2011 r., III SK 10/11.

<sup>37</sup> Zob. wyrok SN z 1.06.2010 r., III SK 5/10.

<sup>38</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 21.02.1984 r., *sprawa Öztürk p. Niemcom*.



trzy kryteria wypracowane w orzecznictwie ETPCz – zakwalifikowanie sprawy według prawa krajowego, charakter czynu, którego dotyczy sprawa, rodzaj i rozmiar sankcji przewidzianej w ustawodawstwie krajowym<sup>39</sup>. Kryteria te mają charakter alternatywny<sup>40</sup>. W późniejszych orzeczeniach uznał on, że standardy zawarte w art. 6 i 7 Konwencji mają zastosowanie do kar administracyjnych wymierzanych przez organy kontroli fiskalnej za podanie nieprawidłowych informacji<sup>41</sup>, przez organy antymonopolowe za naruszenie reguł konkurencji<sup>42</sup>, czy też wymierzone przez inne organy za naruszenie przepisów ruchu drogowego<sup>43</sup>.

Omawiając kary w prawie żywnościowym konieczne jest także odesłanie do orzecznictwa TSUE. W orzecznictwie uznał on możliwość nakładania kar na dystrybutorów za niezachowanie przez oferowane przez nich produkty wymogów mikrobiologicznych<sup>44</sup> oraz za niezgodności fizykochemiczne<sup>45</sup>. Niemniej podkreśla on w swoich wypowiedziach konieczność zachowania proporcjonalności<sup>46</sup> przy wymierzaniu kary przez sądy krajowe<sup>47</sup>. Kryterium to jest na tyle istotne, że może doprowadzić do uznania za sprzeczne z nim kar ryczałtowych<sup>48</sup>.

Warto także wspomnieć, że nawet na poziomie międzynarodowym przyrównuje się odpowiedzialność karno-administracyjną do odpowiedzialności karnej *sensu largo*<sup>49</sup>, co skutkuje koniecznością stosowania w postępowaniu karno-administracyjnym podstawowych zasad prawa karnego i uczciwej procedury, m.in. prawa strony do podnoszenia analogicznych zarzutów do tych, które przysługiwałyby jej w procesie karnym<sup>50</sup>. Również w prawie europejskim charakter prawny sankcji administracyjnych budzi wątpliwości. Nie brak jest głosów, które uważają, że odpowiedzialność ta ma charakter karny<sup>51</sup>.

Całkowita obiektywizacja odpowiedzialności karno-administracyjnej na gruncie art. 40a ustawy o jakości handlowej może naruszyć w określonych przypadkach, wynikający z art. 17 ust.

<sup>39</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 8.06.1976 r. *sprawa Engel i inni p. Holandii*.

<sup>40</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 24.09.1997 r., *sprawa Garyfallou ABBE p. Grecji*. Więcej na ten temat zob. też *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 281-287.

<sup>41</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 24.02.1994 r., *sprawa Bendenoun p. Francji*.

<sup>42</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 27.02.1992 r., *sprawa Societe Stenuit p. Francji*.

<sup>43</sup> Zob. orzeczenie ETPCz z 23.10.1995 r., *sprawa Schmautzer p. Austrii*.

<sup>44</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 13 listopada 2014 r., C-443/13. Stanowisko TSUE w tym zakresie uważam za słuszne, gdyż wady mikrobiologiczne mogą być wywołane nie tylko przez producentów – przykładem może być powtórne zamrożenie rozmrożonych lodów przez detalistę.

<sup>45</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2006 r., C-315/05. Warto jednakże przestudiować wypowiedź rzecznika generalnego w sprawie, która podkreśliła, że przepisy unijne nie sprzeciwiają się odpowiedzialności za jakość środków spożywczych także innych niż producent osób, pod warunkiem, że osoby te mają możliwość skontrolowania prawdziwości danych zawartych na etykiecie.

<sup>46</sup> Oznacza to, że środki karne przyjęte w ustawodawstwie krajowym nie powinny wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok TSUE z dnia 9 marca 2010 r. w połączonych sprawach C-379/08 i C-380/08).

<sup>47</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 13 listopada 2014 r., C-443/13.

<sup>48</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2012 r., C-2010/10, w którym sąd ten uznał za niezgodną z zasadą proporcjonalności ryczałtową karę opiewającą na 100.000 HUF, niezależnie od charakteru deliktu.

<sup>49</sup> Zob. D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne... op. cit.*, s. 73.

<sup>50</sup> Zob. *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926-2004)*, Tuluza 2009, s. 130-131.

<sup>51</sup> Więcej zob. A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegąd Prawa i Administracji, t. LX z 2004, s. 224.



2 rozporządzenia 178/2002, nakaz proporcjonalności oraz skuteczności kar. Chodzi o sytuację, w której niezgodność z wymogami jakości handlowej artykułu rolno-spożywczego jest konsekwencją działania innego podmiotu niż ukarany, a ponadto ukaranemu nie można racjonalnie zarzucić, że zaniedbał działań mających na celu wykrycie i usunięcie niezgodności<sup>52</sup>. Przykładem takiej sytuacji są kary nakładane na sprzedawców detalicznych za wprowadzenie do obrotu zafałszowanego masła<sup>53</sup>. Biorąc pod uwagę koszty ustalenia faktu zafałszowania oraz dochód jaki sprzedawca detaliczny może uzyskać na sprzedaży takiego masła dochodzi się do wniosku, że przeprowadzając niezbędne badania laboratoryjne ponosiłby dużą stratę. Dlatego nakładanie na takiego przedsiębiorcy kary jest nieproporcjonalne. Kara taka jest także nieskuteczna, gdyż musi on nadal kupować masło i inne produkty nie wiedząc, czy są one zafałszowane, jeśli chce kontynuować swoją działalność gospodarczą. Powyższe stanowisko ma wpływ na zakres podmiotowy stosowania art. 40a ustawy o jakości handlowej wykluczając z jego zakresu podmioty, którym nie można przypisać odpowiedzialności za popełniony delikt administracyjny.

Należy także dodatkowo wskazać, że uznanie pełnej i równej odpowiedzialności wszystkich uczestników łańcucha dostaw produktów żywnościowych do konsumentów nie jest zgodne z brzmieniem art. 8 ust. 1 – 3 rozporządzenia 1169/2011<sup>54</sup>. Przepisy te wprowadzają zależność pomiędzy rolą danego podmiotu w łańcuchu dostarczania żywności do konsumenta, a zakresem odpowiedzialności. Najszerzy jej zakres jest przypisany podmiotowi, który wprowadza produkty pod własną firmą na rynek lub też jest importerem na rynek Unii Europejskiej. Inne podmioty podnoszą odpowiedzialność na tyle, na ile mogą podejrzewać nieprawidłowości w oznakowaniu produktu, który wprowadzają do obrotu na dalszym etapie łańcucha dostaw. Niemniej należy pamiętać, że przepisy te odnoszą się tylko do kwestii oznakowania produktów, które stanowi tylko jeden z elementów jakości handlowej, której naruszenie stanowi przedmiot deliktów z art. 40a, o których mowa w niniejszym artykule.

Zgodnie z trzecią z powyżej wskazanych zależności, zakres podmiotowy art. 40a ustawy o jakości handlowej jest ograniczony w przypadku kary wymierzanych przez Inspekcję Handlową tylko do detalistów i hurtowników. Ograniczenie to wynika z podziału kompetencji pomiędzy Inspekcję Handlową i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Tylko ta ostatnia ma kompetencje kontrolne wobec producentów. Pomimo, że art. 40a ust. 4 ustawy o jakości handlowej, wskazując organy właściwe do wymierzenia kary, nie powieli powyższego rozróżnienia, należy przyjąć, że odnosi się ono także do kompetencji nakładania kar. Za takim wnioskiem przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, nakładana na przedsiębiorców

<sup>52</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 10 lipca 1990 r., C-326/88 i z dnia 9 lutego 2012 r., C-210/10, w których zostało stwierdzone, że system obiektywnej odpowiedzialności nie jest nieproporcjonalny w odniesieniu do zamierzonych celów, gdy system ów może nakłaniać osoby, do których się odnosi, do szanowania przepisów rozporządzenia i gdy zamierzone cele są objęte ogólnym interesem mogącym uzasadniać ustanowienie takiego systemu. W omawianej sytuacji można mieć wątpliwości, czy wprowadzony system jest w stanie nakłonić karane osoby do przestrzegania przepisów.

<sup>53</sup> Zob. wyroki NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11 lub z dnia 19 grudnia 2012 r., II GSK 1823/11. W sprawach tych zakwestionowano niezgody z prawem skład fizykochemiczny masła, który może być ustalony tylko w drodze badania laboratoryjnego.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 78/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U.UE.L.2011.304.18 ze zm.).

kara jest częścią określonego systemu, który ma zapewnić przestrzeganie przez przedsiębiorców reguł zawartych w prawie żywnościowym. W tym sensie kara ta jest jednym ze środków stosowanych w związku ze sprawowanym nadzorem, które może zastosować organ w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Dlatego też nie powinna ona występować w oderwaniu od całości kompetencji przysługujących danemu organowi. Skoro Inspekcja Handlowa nie ma kompetencji w zakresie nadzoru producentów to też nie może nakładać na nich kar. Po drugie, wszczęcie postępowania na podstawie art. 40a ustawy o jakości handlowej może wymagać wcześniejszego przeprowadzenia kontroli u producenta w celu zebrania dodatkowych informacji, niezbędnych do wymierzenia kary. Tak jak to zostało już powiedziane, kontrolę tą może przeprowadzić tylko Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Podsumowując powyższe rozważania skłaniam się w kierunku wniosku, że zakres podmiotowy art. 40a ustawy o jakości handlowej nie powinien ograniczać się tylko do podmiotów, które zostały wcześniej skontrolowane. Istotna jest także możliwość przypisania wykrytego deliktu konkretnemu przedsiębiorcy. W przypadku, gdy jest nim kontrolowany, to przeciwko niemu należy skierować postępowanie karno-administracyjne. Jednakże, gdy w oczywisty sposób nie można mu takiej odpowiedzialności przypisać, a jednocześnie z uzyskanych przez organ informacji wynika, że delikt jest skutkiem działania innego podmiotu, to ten ostatni powinien ponieść konsekwencje naruszenia art. 40a ustawy o jakości handlowej. Co do zasady tym innym podmiotem jest producent, gdyż to on w największym stopniu odpowiada za jakość handlową produktu. Ta okoliczność niesie ze sobą komplikację wynikającą z faktu, że inny organ może przeprowadzić kontrolę u detalisty lub hurtownika, a inny jest kompetentny do wymierzenia kary producentowi. Inspekcja Handlowa może jedynie przesłać materiały z kontroli do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, pozostawiając całkowicie w uznaniu tej drugiej kwestię wszczęcia postępowania o nałożenie kary. Jeśli nawet zostanie podjęta decyzja o wszczęciu postępowania to pojawia się zasygnalizowane powyżej zagadnienie tj. prawo strony postępowania do zbadania próbki kontrolnej. Przeprowadzenie przez Inspekcję Handlową kontroli i pobranie próbek nie upoważnia innego, poza nią organu do badania próbki kontrolnej z urzędu. Tym samym w ewentualnym postępowaniu wszczętym przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych strona takiego postępowania byłaby pozbawiona prawa do zbadania próbki kontrolnej, które w mojej ocenie jest kluczowe dla tego postępowania.

Ze względu na powyższe niezbędne są w mojej ocenie zmiany w prawie. Mogą one przybrać trzy scenariusze – scalenie kompetencji do kontroli jakości handlowej żywności w ramach jednej z powyżej wymienionych inspekcji. Dopuszczalne jest także umożliwienie producentowi udziału w postępowaniu kontrolnym, w którym badana jest jakość handlowa produktu<sup>55</sup> lub przyznanie Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kompetencji na gruncie ustawy o Inspekcji Handlowej do badania z urzędu próbki kontrolnej.

<sup>55</sup> Takie rozwiązanie przewiduje prawo europejskie w przypadku badań związanych z funkcjonowaniem jednolitego rynku rolnego – zob. art. 18 ust. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 273/2008 z dnia 5 marca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1255/1999 w odniesieniu do metod analizy oraz oceny jakości mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. UE L 88 z 29.3.2008 s. 1 z późn. zm.). Należy także zwrócić uwagę, że dopuszczenie producenta do udziału w kontroli może umożliwić rozwiązanie także innego zagadnienia, które budzi kontrowersje. Chodzi o obciążanie kontrolowanych detalistów kosztami badań, które wskazują nieprawidłowości, za które odpowiedzialności ponosi producent (art. 30 ustawy o Inspekcji Handlowej jednoznacznie wskazuje, że kosztami badań obciąża się kontrolowanego).

## BIBLIOGRAFIA

---

1. Amnesty International, *Europe. Harmonization of asylum policy, AI's concerns*, November 1990.
2. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
3. M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku SN z 14.04.2010 r.*, EPS 2011, nr 6.
4. M. Bernatt, *Tailor-Made Rules Needed: a Balance Approach to Imposition of Administrative Sanctions in Poland*, Jean Monet Working Paper nr 22/14, <http://jeanmonnetbeta.com/wp-content/uploads/2014/12/JMWP22bernatt.pdf>.
5. T. Bloom, V. Risse, *Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified*, *Ethics & Global Politics*, vol. 7 no 2, 2014.
6. A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.) *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
7. A. Błachnio-Parzych, *Problem podwójnej karalności wykorzystywania informacji poufnych przez tzw. insiderów pierwotnych* [w:] *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008.
8. A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of „Criminal Charge” in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, YARS 2012, nr 5 (6).
9. M. Błachucki, *Komentarz do art. 31a* [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, S. Stawicki, A. Stawicki (red.), Warszawa 2016.
10. M. Błachucki, *Nowe instytucje w zakresie wykrywania naruszeń prawa i ich sankcjonowania w polskim prawie antymonopolowym* [w:] *Nowe zjawiska w administracji publicznej. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Z. Cieślak, A. Kosieradzka – Federczyk (red.), Warszawa 2015.
11. M. Błachucki, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Warszawa 2014.
12. J. Boć, E. Samborska-Boć, [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008.
13. T. Bojarski, *Z problematyki form odpowiedzialności na styku z odpowiedzialnością karną*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, (red.) Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Pośluszny, J. Stelmasiuk, Przemysł-Rzeszów 2011.
14. W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.
15. P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008.
16. J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006.
17. J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015.
18. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003.
19. Z. Duniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska – Badiak, E. Olejniczak – Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2000.
20. E. Feller, *Carrier Sanctions and International Law*, *International Journal of Refugee Law*, 1989, vol. 1 no 1.
21. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015.
22. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
23. L. Garlicki, *Rozdział II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, Pojęcie i zakres zasady równości (art. 32 ust. 1)* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz III*, Warszawa 2005.
24. O. Górniok, *Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne?*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1996, nr 7-8.

25. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
26. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*, Wrocław 2015.
27. W. Hermeliński, *Sankcja administracyjna: represja czy dyscyplinowanie? w: Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, (red.) W. Federczyk, Warszawa 2014.
28. C. B. Hessick, F.A. Hessick, *Double Jeopardy as a Limit on Punishment*, *Cornell Law Review*, 2011, Vol. 97:45.
29. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego* (w:) W. Staśkiewicz, T. Stawecki (red.), *Dyskrecjonalność w prawie*, Warszawa 2010.
30. M. Jackowski, *Konstytucjonalizacja zasady ne bis in idem w polskim porządku prawnym*, *Przegląd Sejmowy*, 2011 z 6.
31. W. Jakimowicz, *Wykładania w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
32. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
33. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012.
34. J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001.
35. M. Kaczocha, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, *Przegląd Legislacyjny*, Nr 3/2013.
36. M. Kaczocha, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2014 r., sygn. II OSK 612/13*, *Lex/el* 2015.
37. P. Kardas, *Konstrukcja idealnego zbiegu przestępstw a konstytucyjna i konwencyjna zasada ne bis in idem. Rozważania o konstytucyjnych i konwencyjnych granicach władzy ustawodawczej*, *CzPKiNP*, 2010.
38. P. Kardas, Majewski J., *Kilka uwag o kwestii tzw. rzeczywistego zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym i sposobach jej rozstrzygnięcia* [w:] Z. Cwiakalski, M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll (red.), *Problemy odpowiedzialności karnej*, *Księga ku czci profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994.
39. P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym: analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.
40. M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2014.
41. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1990, z. 4.
42. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
43. J. Klatic, *Punishing of Legal Entities Under The Slovak Criminal Law*, *The Lawyer Quarterly* 4/2012.
44. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, *Państwo i Prawo* 1994, z. 10.
45. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
46. Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzeczenie przez sady administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, *Przegląd Legislacyjny* 2015, nr 2.
47. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007.
48. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.
49. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2010.
50. D. Korczyński, *Konwersja reżimu odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące obecnie wykroczenia i standardy jej stosowania*, *Przegląd Legislacyjny* 1/2014.
51. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.
52. M. Król-Bogomilska, *Odpowiedzialność karna osób prawnych i jej zakamuflowane formy w polskim prawie* (w:) L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska, *Gaudium in litteris est, Księga jubileuszowa ofiarowana Prof. Genowefie Rejman*, Warszawa 2005.
53. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013.
54. M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, Warszawa 2013.
55. E. Kruk, *Sankcje administracyjne*, Lublin 2013.

56. E. Kruk, *Wytyczne polityki legislacyjnej w zakresie doboru sankcji prawnych*, Przegląd Sejmowy 2(97) 2010.
57. K. Lasiński-Sulecki (red.), *Prawo celne: międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, Warszawa 2009.
58. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
59. M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8.
60. R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Łódź 2011.
61. F. Lonchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, z. 16.
62. E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracji*, w: *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, pod red. G. Schulze, J. Łętowskiego, Wrocław 1981.
63. B. Majchrzak, *Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej – nowe zjawisko w orzecznictwie TK*, [w:] *Prace studialne WSAA. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, t. 4, Warszawa 2015.
64. M. Makowski, *Wejście w porozumienie na szkodę zamawiającego – (de)penalizacja zamówień przetargowych w systemie zamówień publicznych*, Palestra 2014 nr 3-4.
65. G. Materna, *Zakres podmiotowy zakazu zamówień przetargowych w polskim prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, PUG 2013, nr 12.
66. G. Materna, A. Zawłocka-Turno, *Materialne i procesowe zmiany w zakresie praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, IKAR 2015 nr 2 (4).
67. M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986.
68. A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji, t. LX z 2004.
69. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym* [w:] (red.) L. Boguni, *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII Wrocław 2005.
70. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.
71. A. Michór, *Wybrane problemy kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne w sferze wymierzania kar administracyjnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCXCV 2005, nr 2770.
72. M. Minkiewicz, *Ochrona zamawiającego przed złowami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, IKAR 2015 nr 4 (4).
73. V. Moreno Lax, *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*, European Journal of Migration and Law, 10(2008).
74. V. Moreno Lax, *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Laww (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, red. S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk, V. Moreno Lax., Leiden – Boston 2012.
75. M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014.
76. A. Munczewski, *Uwagi o redagowaniu przepisów karnoadministracyjnych* (w:) A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa prof. Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.
77. B. Niża, *Zakaz podwójnego karania w ujęciu konstytucyjnym*, Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego nr 2/2011.
78. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] (pod red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
79. J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
80. H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, w: *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 7, *Prawa administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
81. J. G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody” 1926, R. 6.
82. S. Peers, *Carrier Sanctions*, w: *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers i N. Rogers, Leiden – Boston 2006.
83. A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013.
84. W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996.



85. W. Radecki, Komentarz do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, LEX 2014.
86. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
87. W. Radecki, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, w: *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995.
88. W. Radecki, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnym ochrony środowiska* [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu* (red.) A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin, 2011.
89. *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926-2004)*, Tuluza 2009.
90. M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum”, Numer Specjalny 2014.
91. M. Rogalski, *Prześlanka rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005.
92. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu Cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001.
93. R. Rychter, *Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie rozstrzygniętej co do istoty inną uprzednią decyzją administracyjną* [w:] R. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Lex/el 2014.
94. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.
95. S. Scholten, *The privatisation of immigration control through carrier sanctions: the role of private transport companies in Dutch and British immigration control*, Leiden – Boston 2015.
96. S. Scholten, A. Terlouw, *Private carriers as experts in immigration control*, w: *The Role of „Experts” in International and European Decision-Making Processes. Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?*, red. M. Ambrus, B. Arts, E. Hey, H. Raulus, Cambridge 2014.
97. F. Sciaudone, D. Frisani, *Study on sanctions in the field of commercial road transport - CONTRACT NO 2011/MOVE/D3/ETU/514-2011/SI2.612723 - FINAL REPORT – PART I*, Brussels 2013.
98. M. Sieradzka, *Przestępstwo utrudniania przetargu w systemie zamówień publicznych*, NPKP 2007, tom XXI.
99. M. Sieradzka, *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, Warszawa 2015.
100. A. Skoczyła, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym* (w:) M. Stahl (red.), R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne, Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
101. M. Sławiński, *Pojęcie tzw. przepisów o charakterze represyjnym – uwagi na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sejm. 2013, nr 5.
102. J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
103. A. Spotowski, *Pomijalny (pozorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw*, Warszawa 1976.
104. M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
105. A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011.
106. R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.
107. T. Stępień, K. Stępień, *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu*, Toruń 2001.
108. R. Strachowska, *Komentarz do art. 92a ustawy o transporcie drogowym*. Stan prawny na: 10.06.2012; Lex/el.
109. R. Strachowska, *Komentarz do art. 13g ustawy o drogach publicznych*. Stan prawny na: 01.08.2011, Lex/el.
110. R. Strachowska, *Komentarz do art. 22 rozporządzenia nr 1071/2009 ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego*, Stan prawny: 2013.10.01, Lex/el.
111. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981.
112. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
113. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, z. 4.
114. P. Szustakiewicz, *Ustawa o zamówieniach publicznych a przestępstwo utrudniania przetargu*, *Prok. i Pr.* 2004 nr 2.

115. M. Tarnawski, *Zagadnienia jedności i wielości przestępstw*, Poznań 1977.
116. Turno B., *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013
117. L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego 1974, z. 5.
118. J.A.E. Vervaele, *The transnational bis in idem principle in the EU Mutual recognition and equivalent protection of humanrights*, Utrecht Law Review, Volume 1, Issue 2 (December) 2005.
119. R. Widdershoven, *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in The Netherlands*, Electronic Journal of Comparative Law, vol. 6.4, December 2002.
120. L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 1.
121. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
122. P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, PPR 2011, z. 1.
123. P. Wojciechowski, *Stopień zawinienia jako przesłanka wymiaru kary pieniężnej*, Studia Iuridica t. 58;
124. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 1999, z. I.
125. A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie kar pieniężnych)*, EPS z 2014, nr 9.
126. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2010.
127. A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz*, LEX, Warszawa 2013.
128. I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.
129. W. Wróbel, *Z problematyki tak zwanego zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym [w:] Zbieg przepisów oraz zbieg przestępstw w polskim prawie karnym*, red. J. Majewski, Toruń 2006.
130. M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, w: *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992.
131. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski w: *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
132. A. Zawłocka-Turno, *Żmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, IKAR 2012 nr 4 (1).
133. R. Zawłocki (red.) *System prawa karnego. Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce, Tom 9*, Warszawa 2011.
134. R. Zawłocki (red.), *System prawa handlowego. Prawo karne gospodarcze, tom 10*, Warszawa 2012.
135. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
136. M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego (w:)* M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
137. A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna. Komentarz, Tom III., Komentarz do art. 278-363 k.k.*, Warszawa 2008.
138. S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.



ISBN 978-83-65029-14-0

INFOLINIA OBYWATELSKA 800 676 676

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA  
[WWW.RPO.GOV.PL](http://WWW.RPO.GOV.PL)

---



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH