

Helena Kisilowska, Grzegorz Zieliński*

Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna**

1. UWAGI WSTĘPNE

Niezakłócony, prawidłowy obrót gospodarczy jest istotnym dobrem wspólnym, które należy chronić w demokratycznym państwie prawnym. Podstawowa funkcja w tym zakresie przypada prawu karnemu i dotyczy zapobiegania i ścigania przestępstw gospodarczych. Coraz częściej jednak przepisy prawa, nie tylko polskiego, ale i innych państw, jako następstwo nieprzestrzegania przepisów prawa administracyjnego w sferze gospodarczej obok podstawowej sankcji bezskuteczności prawnej przewidują kary administracyjne nakładane w formie decyzji administracyjnej. Nie są to kary orzekane przez sądy, ale nakładane przez uprawnione organy administracji publicznej. W doktrynie podkreślany jest dwoisty charakter administracyjnej kary pieniężnej: jako sprawiedliwej odpłaty za czyn (odwet moralny) oraz jako formy powstrzymania od popełnienia podobnych czynów w przyszłości (prewencja)¹. Równocześnie warto zwrócić uwagę, że w przypadku administracyjnej kary pieniężnej mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych w formie nakazów i zakazów, i nie ma szerszych możliwości, charakterystycznych dla postępowania przed sądami, uwzględnienia winy, jej stopnia, kwestii umyślności, czy nieumyślności, a także miarkowania czy uwolnienia od kary. W tej sytuacji mogą powstać wątpliwości co do wysokości nałożonej kary pieniężnej w konkretnym przypadku, a także mogą być nakładane kary w różnej wysokości za podobne niezgodne z prawem działania. Jako tezę w prezentowanym artykule przyjęto, że administracyjne kary pieniężne powinny stanowić przede wszystkim instrument prewencji ogólnej oraz zabezpieczać równe traktowanie administrowanych podlegających ukaraniu. Ustalając granice stosowania administracyjnych kar pieniężnych,

* Dr hab. Helena Kisilowska jest profesorem, kierownikiem Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Polska, ORCID 0000-0003-3671-5457, e-mail: helena@kisilowsky.waw.pl; dr Grzegorz Zieliński jest adiunktem w Katedrze Teorii i Historii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Polska, ORCID 0000-0001-7517-920X, e-mail: g.zielinski@uthrad.pl

** Data zgłoszenia tekstu przez autorów: 11.05.2020 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 31.08.2020 r.

¹ Szerzej na ten temat: M. Błachucki [red.] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa* Warszawa 2015, monografia dostępna na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI, nr 1 (1), s. 75–85.

ustawodawca musi brać pod uwagę, że nie powinny one przybierać charakteru sankcji karnych, a sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej karę powinna odpowiadać wymogom obowiązującym w prawie karnym. Formułując wnioski dotyczące rozwiązań prawnych *de lege ferenda* wykorzystano doświadczenia ustawodawstwa włoskiego i Unii Europejskiej.

Coraz szerszy zakres regulacji administracyjnej, rozwój instytucji o charakterze sankcyjnym w zakresie szeroko stosowanych kar administracyjnych zmienia stosunek organów administracji publicznej do obywateli umacniając podział na rządzących i rządzonych, co z kolei rzutuje na stosunek obywateli do państwa. Nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego² należy uznać za istotny sygnał wskazujący na konieczność bardziej wnikliwej oceny istniejącego stanu prawnego, zwłaszcza w kontekście demokratycznego państwa prawnego i dobra wspólnego, a także konstytucyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości proceduralnej.

2. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W PRAWIE POLSKIM

Na mocy ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³, która weszła w życie z dniem 1.06.2017 r., został dodany Dział IVa, który zawiera przepisy określające zasady nakładania bądź wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Określa też sposób udzielania ulg w jej wykonaniu. Przepisy zawierają definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej⁴, a także określają sposób stosowania ustawy względniejszej dla strony (art. 189c), szczegółowo określają zasady wymierzania administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d–189e), warunkują przesłanki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f), precyzują przedawnienia nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g–189j) oraz udzielania ulg w wykonaniu kary (art. 189k).

Przepisy Działu IVa bez wątplenia należą do dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Są one stosowane przez organy administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w którym sprawy są załatwiane w drodze decyzji administracyjnych, które mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego. W interpretacji i stosowaniu przepisów Działu IVa stosuje się ogólne zasady postępowania administracyjnego uregulowane w Dziale II.

Przepisy Działu IVa nie precyzują trybu postępowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych. Mają one charakter przepisów prawa materialnego i są charakterystyczne dla części ogólnej prawa administracyjnego. Przepisy regulujące zasady nakładania i wymierzania kar administracyjnych można zaliczyć do prawa administracyjno-karnego, które można określić jako „ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia

² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 256) – dalej k.p.a. Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/komentarz/587737508/> komentarz do art. 189 (b) definicja administracyjnej kary pieniężnej (dostęp: 10.05.2020 r.); uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 16.05.2016 r., II GPS 1/16, LEX nr 2039440.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

⁴ Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.).

norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem”⁵.

Dział IVa dostosowuje reguły nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych do wymagań Konstytucji RP⁶ interpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) oraz do wymagań europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷ interpretowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W zakresie, w jakim przepisy te i odnośne orzecznictwo odnoszą się do zasad i trybu nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych określonych w Dziale IVa i przepisach ustaw szczególnych, powinny być one uwzględniane przez organy administracji publicznej w procesie interpretacji i stosowania przepisów tego działu⁸.

W przypadku gdy zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych są ustanawiane w przepisach prawa polskiego wdrażających prawo Unii Europejskiej lub określone w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa UE albo służą zapewnieniu efektywności prawa unijnego, przepisy Działu IVa należy stosować i interpretować zgodnie z odnośnymi przepisami i zasadami prawa Unii Europejskiej, mając na uwadze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TS). W wyroku TS z 9.06.2016 r. w sprawie Eurospeed Ltd. przeciwko Szegedi Törvényszék⁹ postanowiono, że administracyjne kary pieniężne, zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 561/2006, należy tak interpretować:

„Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące nakładania kar w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia [nr 3821/85] oraz podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające oraz niedyskryminujące. Jakikolwiek naruszenie niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia [nr 3821/85] nie może powodować nałożenia więcej niż jednej kary lub prowadzenia więcej niż jednego postępowania. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przyjętych środkach oraz przepisach dotyczących kar w terminie określonym w art. 29 akapit drugi. Komisja informuje o nich państwa członkowskie”.

Przepisy Działu IVa nie zawierają systemowego odesłania do stosowania norm Kodeksu karnego¹⁰ lub Kodeksu postępowania karnego¹¹. Ustawodawca określając cel, funkcje oraz treść przepisów Działu IVa założył, że administracyjne kary pieniężne są instytucją prawa administracyjnego do której stosuje się administracyjnoprawne zasady prawnej odpowiedzialności, administracyjnoprawną konstrukcję sankcji prawnej i administracyjnoprawną instytucję kary pieniężnej. Stąd też nałożenie i wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej dokonuje się w trybie postępowania administracyjnego przez właściwy organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

⁵ D. Szumilo-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁸ A. Wróbel, *Dział IV (a) [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2018.

⁹ Wyrok TS z 9.06.2016 r., C-287/14, Eurospeed Ltd. przeciwko Szegedi Törvényszék, EU:C:2016:420.

¹⁰ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1444).

¹¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 30).

Przepisy Działu IVa nie regulują wzajemnych stosunków przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Administracyjne kary pieniężne nie są środkami egzekucji należności (niepieniężnych) w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹². Mimo tej ogólnej zasady, przypisuje się niektórym z tych kar funkcję przymuszenia osoby obowiązanej do wykonania ciążącego na niej obowiązku prawnego, co stanowi istotę grzywny w celu przymuszenia, o której mowa w art. 119 u.p.e.a.¹³

Niniejsze stanowisko znajduje zastosowanie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Warszawie z 9.02.2017¹⁴. Przedmiotem kontroli Sądu było nałożenie – w trybie art. 119 u.p.e.a. – grzywny w wysokości 500 zł w celu przymuszenia do poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zauważa, że stosownie do art. 119 u.p.e.a. grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba. Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Wysokość grzywny w celu przymuszenia, w zależności od charakteru egzekwowanego obowiązku, reguluje art. 121 u.p.e.a. Zgodnie zaś z art. 122 cytowanej ustawy grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie o nałożeniu grzywny, które powinno zawierać: 1) wezwanie do uiszczenia nałożonej grzywny w oznaczonym terminie z pouczeniem, że w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych; 2) wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym w postanowieniu, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku w terminie będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub w wyższej kwocie, a w przypadku obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego lub z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy będzie orzeczony wykonanie zastępcze. Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego – art. 33 i 34 u.p.e.a. Ponadto, zobowiązanemu służy prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny – art. 122 § 3 u.p.e.a., z którego to prawa skarżąca w niniejszym postępowaniu skorzystała. Sąd uznał w niniejszej sprawie, że zaistniały przesłanki do wydania postanowienia o nałożeniu grzywny wraz z opłatą za czynności egzekucyjne, zaś grzywna została nałożona w wysokości zgodnej z art. 121 § 1 u.p.e.a. (po raz drugi w zwiększonej wysokości).

Administracyjne kary pieniężne spełniają różnego rodzaju funkcje. Ich charakter, zakres, natężenie i hierarchia zależą od odnośnych przepisów ustaw szczególnych.

¹² Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.) – dalej u.p.e.a.

¹³ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 65 i n.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2017 r., VII SA/Wa 819/16, LEX nr 2252052.

Kary te nie stanowią jednolitej kategorii, lecz różnią się między sobą przedmiotowo, podmiotowo, a także funkcjonalnie.

Administracyjne kary pieniężne pełnią funkcję określaną w doktrynie i orzecznictwie jako represyjna. Wskazuje już na to sama ich nazwa „kara”. Ponadto, stanowią odpłatę za naruszenie obowiązku prawnego, nierzadko dotkliwszą dla osoby naruszającej prawo niż kryminalne kary pieniężne (grzywny)¹⁵.

Na straży jasnego rozumienia dyspozycji wymierzania administracyjnych kar pieniężnych stoi wyrok TK z 31.03.2008 r., stanowiący, że: „Kara pieniężna statutowana w art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego”¹⁶. W doktrynie istnieje różnica poglądów w niniejszym stanowisku. Według Henryka Nowickiego¹⁷ funkcja represyjna jest funkcją podstawową sankcji administracyjnych. Innego zdania jest Iwona Niżnik-Dobosz¹⁸, która uważa, że funkcja represyjna nie jest funkcją pierwszoplanową sankcji administracyjnych.

„Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerszej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu «postępowania karnego» występującemu w art. 42 Konstytucji” – wyrok TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK-A 2013/7, poz. 99, pkt 5.3. W wyroku tym (pkt 5.2) Trybunał zastrzegł jednakże, że „nie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej sensu stricto. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niektórych sankcji administracyjnych nie można z powodu represyjności automatycznie zaliczyć do kar lub grzywien karnych, w szczególności nie można administracyjnych kar pieniężnych utożsamiać z grzywną (karą), a więc z instytucjami prawa karnego (por. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej, jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kary pieniężne, pełniąc między innymi lub niemal wyłącznie funkcję represyjną, mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej (por. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2)”¹⁹.

Można uznać także, że administracyjne kary pieniężne pełnią funkcję prewencyjną, gdyż wymierzanie takich sankcji administracyjnych prowadzi do ochrony wartości określonych przez normy prawa administracyjnego. Skoro wpływ z nich

¹⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 28.

¹⁶ SK 75/06, OTK-A 2008/2, poz. 30.

¹⁷ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 42–46.

¹⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 136.

¹⁹ Za: A. Wróbel, *Dział IV (a)* [w:] *Kodeks...*

zasilają różne budżety, a nawet fundusze administracyjne, kary pieniężne mogą też pełnić funkcję redystrybucyjną.

Możliwa do nałożenia, stosunkowo wysoka kara pieniężna ma przede wszystkim „odstraszyć” (prewencja) podmioty od działań sprzecznych z przepisami prawa i chronić bezpieczeństwo ludzi oraz mienia. Pełnią one również funkcje represyjne – kary za działanie niezgodne z prawem. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca często nie określa dolnej granicy kary, stwarzając daleko posuniętą uznaniowość w działaniu organów administracji publicznej. Ponieważ w przypadku kary pieniężnej (administracyjnej) mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych ustaw w formie nakazów i zakazów, wobec czego nie ma możliwości uwzględnienia winy i jej stopnia. W tej sytuacji mogą powstać wątpliwości co do wysokości nałożonej kary pieniężnej w konkretnym przypadku, a także mogą być w różnych województwach nakładane różne kary za podobne, niezgodne z prawem działania.

Administracyjne kary pieniężne mają często bardzo dużą rozpiętość, a także różne wyroki w podobnych sprawach. W państwie prawa, jak podkreśla Krzysztof Gruszecki, podstawowym warunkiem prawidłowości określonych rozwiązań jest precyzyjne ustalenie warunków decydujących o wysokości kary²⁰.

Kary pieniężne różnią się tym od kar za przestępstwa i wykroczenia, że są wymierzone przez organy administracji publicznej niezależnie od winy odpowiedzialnego, a nawet od zaistnienia szkody lub zagrożenia nią. Dlatego też tak ważne jest ustalenie okoliczności, które organ administracji publicznej powinien uwzględniać przy określeniu wysokości kary²¹.

Biorąc pod uwagę wysokość kar, może jednak budzić niepokój bardzo ogólne sformułowanie zasad ich wymierzania. Przykładowo, wiele praktycznych wątpliwości powoduje możliwość uwzględniania współpracy z właściwymi organami prowadzącymi postępowanie „w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania”.

Dotychczasowe stosowanie kar pieniężnych, np. w dziedzinie ochrony środowiska, powoduje, że ich wymierzanie często oznacza, po wyczerpaniu drogi administracyjnej, drogę sądową i różne stanowiska sądów administracyjnych. Można tu przytoczyć wyrok WSA w Poznaniu z 2.04.2014 r., II SA/Po 806/13, dotyczący charakteru kary pieniężnej za usunięcie drzewa²², wyrok NSA z 5.03.2013 r., II GSK 2301/11, dotyczący roli protokołu z kontroli jako dowodu w sprawach nałożenia kary²³, czy też wyrok WSA w Poznaniu z 12.03.2014 r., I SA/Po 807/13, dotyczący warunków wymierzania kary pieniężnej²⁴.

Kara pieniężna może być nałożona na osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale posiadające zdolność prawną.

²⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, s. 911 i n.

²¹ J. Ciechanowicz-McLean [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, komentarz do art. 298, Warszawa 2008 r. Autorka podkreśla, że w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 r.) bardzo ogólnie ustalono szeroki zakres kar administracyjnych.

²² LEX nr 521565014.

²³ LEX nr 1296043.

²⁴ LEX nr 1446845.

Specyficzna sytuacja prawna występuje w przypadku podmiotów prowadzących działalność w formie powszechnej w Polsce i Europie spółki cywilnej. Zgodnie z ustawą – Prawo przedsiębiorców²⁵ przedsiębiorcą jest wspólnik spółki cywilnej. W wyroku z 4.07.2013 r. WSA w Poznaniu stwierdził, że w sytuacji, gdy naruszenie prawa można przypisać wspólnikom spółki cywilnej, w sprawie powinna być wydana jedna decyzja administracyjna skierowana łącznie do wszystkich wspólników, nakładająca jedną karę. Kara określona w takiej decyzji powinna mieścić się w granicach określonych w przepisie prawnym, a za jej uiszczenie są odpowiedzialni solidarnie wszyscy wspólnicy spółki cywilnej²⁶.

3. WŁOSKA ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA

Włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki Włoskiej zatwierdziły prawo „LEGGE 24 novembre 1981, n. 689”, które określa zasady nakładania bądź wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z zasadą legalności (art. 1 ustawy nr 689 z 1981 r.) nikt nie może podlegać sankcjom administracyjnym, chyba że na mocy ustawy, która weszła w życie przed popełnieniem naruszenia. Przepisy przewidujące sankcje administracyjne obowiązują tylko w sprecyzowanych przypadkach i w określonych czasach.

Oficjalne wprowadzenie „przestępstwa administracyjnego” we Włoszech należy wiązać z wejściem w życie omawianej ustawy nr 689 z 24.11.1981 r., chociaż pewne rozwiązania prawne istniały już w sposób cząstkowy we wcześniejszych ustawach. Obowiązująca aktualnie ustawa wprowadziła kompleksowy system sankcji administracyjnych, przewidujący ogólne zasady, wyjątki, zastosowanie i kompetencje. Zaletą niniejszej ustawy jest wprowadzenie systemu para-karnego, wzorowanego na systemie karnym. Wraz z wejściem w życie tejsze ustawy włoski prawodawca podjął się czynności poważnej dekriminalizacji kary i dokonał przekształcenia przestępstw w przestępstwa administracyjne. Ponadto, powierzył organom włoskiej administracji publicznej ustalenie przestępstwa administracyjnego i nałożenie odnośnej sankcji²⁷. Organy administracyjne prowadzą czynności z natury policyjne, ogólnie regulowane przez ustawę, a w kilku przypadkach według przepisów sektorowych, których uprawnienia mogą się różnić. Dotyczy to np. państwowych inspektorów pracy, organów podatkowych w urzędach skarbowych, które podlegają odrębnym zasadom, a także miejskich funkcjonariuszy policji lub policji stojącej na straży przestrzegania przepisów Kodeksu drogowego.

Włoskie prawo określa wyraźnie stosunek między minimalnymi i maksymalnymi limitami administracyjnej kary pieniężnej. Polega ona na zapłacie kwoty pieniężnej. Jasne jest zatem, że sankcje administracyjne mają na ogół charakter pieniężny, tj. wymagają zapłaty kwoty pieniężnej. W prawie włoskim są stałe lub ustalone między określonym minimum i maksimum. Pieniężne sankcje administracyjne, przewidziane w omawianym art. 10 ustawy nr 689 z 1981 r., mogą być dwójakiego rodzaju:

- stałego, który polega na wpłacie kwoty nie mniejszej niż 10 euro i nie większej niż 15 000 euro;

²⁵ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1292 ze zm.).

²⁶ III SA/Po 2002/13, LEX nr 1362123.

²⁷ G. Bausilio, *Sistema sanzionatorio tributario*, Vicalvi 2016, s. 64.

- proporcjonalne, orzekane w zależności od dochodu ukaranego podmiotu, które nie mają limitu maksymalnego.

Omawiana proporcja między dochodem a sankcją została wprowadzana w 2009 r. z powodu nieskuteczności kary pieniężnej ze względu na warunki ekonomiczne sprawcy²⁸. Ustawa stanowi również, że z wyjątkiem spraw podatkowych wyraźnie ustanowionych ustawą, maksymalny limit pieniężnej kary pieniężnej nie może przekroczyć dziesięciokrotnego minimum za każde naruszenie.

Generalnie w celu zastosowania administracyjnej kary pieniężnej włoski pracodawca zezwala na zapłatę obniżonej kwoty nawet o połowę. Płatność musi być dokonana w ciągu 60 dni od natychmiastowego rozstrzygnięcia sporu lub od powiadomienia o szczegółach naruszenia. W przypadku braku zapłaty nakaz wydaje się wraz ze wzrostem sankcji²⁹.

Włoski ustawodawca ustanowił wyraźne kryteria stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Zasada ogólna podaje, że przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej ustanowionej przez prawo między minimalnym limitem a maksymalnym limitem oraz w zastosowaniu opcjonalnych sankcji dodatkowych, należy mieć na uwadze wagę naruszenia, wysiłek poczyniony w celu eliminacji lub złagodzenia skutków naruszenia, a także osobowość i warunki ekonomiczne tego, kto popełnia administracyjne naruszenia³⁰.

Artykuł 11 ustawy nr 689 z 1981 r. stanowi zatem, że przy ustalaniu wysokości pieniężnej sankcji administracyjnej ustanowionej przez włoskie prawo pomiędzy minimalnym a maksymalnym limitem oraz w stosowaniu opcjonalnych dodatkowych sankcji, należy brać pod uwagę następujące kryteria:

- wagę naruszenia;
- działania podjęte przez podmiot w celu wyeliminowania lub złagodzenia skutków naruszenia;
- osobowość samego sprawcy;
- jego warunki ekonomiczne.

W zakresie zastosowania włoskiej administracyjnej kary pieniężnej ustalono, że postanowienia niniejszej zasady ogólnej należy przestrzegać, jeśli mają one zastosowanie i jeśli nie określono inaczej w odniesieniu do tych naruszeń, za które przewidziano odrębną administracyjną karę pieniężną. Nie stosuje się jednak tej zasady w przypadku naruszeń dyscyplinarnych³¹.

Również kolejne ustawy, takie jak dekret legislacyjny nr 758 z 19.12.1994 r. dotyczący pracy oraz dekret z mocą ustawy z 30.12.1999 r. nr 507 dotyczący drobnych wykroczeń, rozszerzyły zasadę dekryminalizacji kary administracyjnej³².

W każdym zakresie stosowania tej kary, sankcja administracyjna ma charakter naprawczy wobec podmiotu dokonującego naruszenia prawa lub – w każdym przypadku – sprawcy. Stwarza to bezpośrednią relację między podmiotem naruszającym

²⁸ Art. 44, comma 4 della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

²⁹ A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Turyn 2016, s. 129–130.

³⁰ Art. 11 LEGGE 24 novembre 1981, n. 689.

³¹ Art. 12 LEGGE 24 novembre 1981, n. 689.

³² G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo*, Dogana 2013, s. 46–47.

a sankcją, w tym sensie, że sankcja dotyka go w bezpośredni sposób, a zatem ma niezwykle dotkliwą naturę i funkcję, a przede wszystkim wpływa na antyprawne zachowanie podmiotu³³.

Znaczące jest, że omawiana ustawa nr 689 z 1981 r. – podstawowe prawo w zakresie sankcji administracyjnych – przypomina retrybutywizm. Jest to bowiem instytucja zaczerpnięta z prawodawstwa karnego, które broni idei sprawiedliwego odwetu, zgodnie z którym istotą kary jest sprawiedliwa odpłata za wyrządzone zło, proporcjonalna do czynu i winy sprawcy. Karny charakter kary pieniężnej przewiduje art. 7 ustawy nr 689 z 1981 r.³⁴

Od ogólnej regulacji prawnej administracyjnej kary pieniężnej we Włoszech przewidziane są pewne wyjątki. Na przykład włoski Kodeks drogowy przewiduje dla zredukowanej płatności minimalną karę pieniężną. Jej niezapłacenie w terminie 60 dni oznacza automatycznie podwyższenie kary poprzez podwojenie minimalnej wysokości sankcji finansowej. Natomiast płatność w ciągu pięciu dni od daty wymierzenia kary pieniężnej wiąże się z redukcją o 30% kwoty (za wyjątkiem niektórych naruszeń)³⁵.

Podkreśla się, że słabością tej instytucji prawnej w prawie włoskim jest skuteczność administracyjnej kary pieniężnej i możliwości egzekucji teżej kary wobec nierezydentów i obywateli spoza Unii Europejskiej.

4. PODSUMOWANIE

Uwzględniając stale wzrastający zasięg i wysokość administracyjnych kar pieniężnych, istotne wydaje się wprowadzenie rozwiązań zapewniających oskarżonym o popełnienie deliktu administracyjnego gwarancji wymienionych w Konstytucji RP i prawie Unii Europejskiej. Sądowa kontrola decyzji nakładających kary pieniężne powinna mieć charakter pełny i obejmować zarówno wady prawne rozstrzygnięcia, jak i ustalenia faktyczne stanowiące jego podstawę³⁶.

Problem ten dostrzegła także wcześniej ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów³⁷, zgodnie z którą od decyzji prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów również w zakresie kar pieniężnych wymierzanych przez organ administracji publicznej, zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.k.k., przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Można tu też sięgnąć do doświadczeń UE w zakresie kar pieniężnych, a także ograniczenia wysokości administracyjnych kar pieniężnych we Włoszech.

Szczególnie warto zwrócić uwagę na to, że włoski ustawodawca jasno i wyraźnie określił kryteria stosowania administracyjnych kar pieniężnych, a także ustanowił, iż przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej należy uwzględniać wagę naruszenia, działania podmiotu w celu eliminacji lub złagodzenia skutków naruszenia oraz warunki ekonomiczne tego, kto popełnia naruszenia administracyjne.

³³ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Mediolan 2017, s. 362.

³⁴ E. Casetta, *Manuale...*, s. 362–363.

³⁵ D. Cirioli, A. Chiraluce, P. Zarattini, S. Liali, *Busta paga*, <https://www.bookrepublic.it/book/9788821746987-busta-paga-2014>, s. 396 (dostęp: 20.11.2017 r.).

³⁶ D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016, s. 161.

³⁷ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1076) – dalej u.o.k.k.

Nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego – dodanie Działu IVa – Administracyjne kary pieniężne na pewno należy uznać za krok w pozytywnym kierunku, nie jest to jednak rozwiązanie prawne, które można uznać za rozstrzygające wszystkie wątpliwości dotyczące kar pieniężnych wynikających ze stosunków administracyjnego prawa materialnego, jak również przesądzających o zakresie ich stosowania w prawie administracyjnym. Celowe wydaje się zatem podjęcie prac nad projektem całościowej ustawy dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych, a także nad ograniczeniem wyjątków i odsyłañ stosowanych w ustawach prawa materialnego, zwłaszcza że obecny kasatoryjny system kontroli sądowej rozstrzygnięć organów administracji publicznej nie gwarantuje w wystarczającym stopniu konstytucyjnego prawa do sądu dla sprawcy deliktu administracyjnego, a prawo do sądu jest – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny – składową zasadą demokratycznego państwa prawnego³⁸.

Pozorna łatwość karania wyrokiem administracyjnym karami pieniężnymi i chęć zmuszenia podmiotów do postępowania zgodnego z prawem może w efekcie prowadzić do zdecydowanej przewagi represji nad prewencją, a nawet okazać się niesprawiedliwa i korupcyjogenna, a zatem niekorzystna dla organów administracji publicznej, które nie będą mogły w aktualnym stanie prawnym prowadzić postępowań w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Nie można zapominać, że rolą administracji publicznej, również w sferze zapobiegania naruszeniom prawa i szerzej przestępczości w sferze gospodarczej, nie powinien być wymiar sprawiedliwości, ale przede wszystkim pomoc, służenie obywatelom, wskazywanie prawidłowych wzorców zachowania i wdrażanie mechanizmów, które mają za cel powstrzymanie przed działaniami niezgodnymi z prawem. Stosowane przez administrację środki prewencji i przymusu muszą być transparentne, czytelne i jednoznaczne tak aby ich stosowanie nie naruszało zaufania do organów administracji publicznej i państwa.

Abstract

Helena Kisilowska, Grzegorz Zieliński, *Administrative Financial Penalties: Preventive and Repressive Functions*

Correct economic practice a common good that is protected by a properly constructed legal system. One of the consequences of non-compliance with administrative law provisions, in addition to the basic sanction of legal ineffectiveness, as provided for by laws, is administrative penalties imposed in the form by means of administrative decisions. These penalties are not imposed by courts, but by authorized public administration bodies. The article presents the dual nature of administrative fines: as a fair retribution for an act (moral retaliation) and as a form of suppressing the commission of similar acts in the future (prevention). It is pointed out that in the case of an administrative financial penalty, we are dealing with responsibility for the result, the conditions of which responsibility are specified in legal norms in the form of orders and prohibitions, and it is rather difficult – unlike in proceedings before courts – to take into account guilt, the degree of guilt, and the issue of intention or lack of intention, nor to alleviate the punishment or refrain from imposing it. As a thesis, the paper accepts that a financial penalty should primarily be an instrument of

³⁸ Postanowienie TK z 14.04.2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004/4, poz. 35.

general prevention. The experience of Italian legislation is also used to formulate conclusions as to what legal solutions should be provided for.

The amendments to the Code of Administrative Procedure and the increasing presence in laws of financial penalties call for a more thorough assessment of the state of law, in particular in the context of the democratic rule-of-law state and the common good, trust in the state and its authorities, and the constitutional principles of proportionality and procedural justice.

Keywords: *administrative financial penalties (fines), prevention*

Streszczenie

Helena Kisilowska, Grzegorz Zieliński, Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna

Prawidłowy obrót gospodarczy jest dobrem wspólnym, które chroni prawidłowo skonstruowany system prawa. Przepisy prawa jako następstwo nieprzebrzegania prawa administracyjnego obok podstawowej sankcji bezskuteczności prawnej przewidują kary administracyjne nakładane w formie decyzji administracyjnej. Nie są to kary orzekane przez sądy, ale nakładane przez uprawnione organy administracji publicznej. W artykule przedstawiono dwoisty charakter administracyjnej kary pieniężnej: jako sprawiedliwej odpłaty za czyn (odwet moralny) oraz jako formy powstrzymania od popełnienia podobnych czynów w przyszłości (prewencja). Zwrócono uwagę, że w przypadku administracyjnej kary pieniężnej mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych w formie nakazów i zakazów, i nie ma szerszych możliwości, charakterystycznych dla postępowania przed sądami, uwzględnienia winy, jej stopnia, kwestii umyślności czy nieumyślności, a także miarkowania czy uwolnienia od kary. Jako tezę przyjęto, że kara pieniężna powinna stanowić przede wszystkim instrument prewencji ogólnej. Formułując wnioski dotyczące rozwiązań prawnych *de lege ferenda* wykorzystano też doświadczenia ustawodawstwa włoskiego.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego i coraz szersza obecność w ustawach kar pieniężnych stwarza konieczność bardziej unikliwej oceny istniejącego stanu prawnego, zwłaszcza w kontekście demokratycznego państwa prawa i dobra wspólnego, zaufania do państwa oraz jego organów, a także konstytucyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości proceduralnej.

Słowa kluczowe: *administracyjne kary pieniężne, prewencja*

Literatura:

1. Bausilio G., *Sistema sanzionario tributario*, Vicalvi 2016;
2. Błachucki M. [red.] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015;
3. Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Mediolan 2017;
4. Ciechanowicz-McLean J. [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, Warszawa 2008;
5. Cirioli D., Chiraluce A., Zarattini P., Liali S., *Busta paga*, <https://www.bookrepublic.it/book/9788821746987-busta-paga-2014>;
6. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019;
7. Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne 2018, t. XVI, nr 1 (1);

8. Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011;
9. Napolitano G., *Manuale dell'illecito amministrativo*, Dogana 2013;
10. Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011;
11. Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015;
12. Nowicki H., *Sankcje administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012;
13. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017;
14. Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004;
15. Szumiło-Kulczycka D., Czarnecki P., Balcer P., Leszczyńska A., *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016;
16. Travi A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Turyn 2016;
17. Wróbel A., *Dział IV (a)* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2018.