



Tomasz Bąkowski*

Uniwersytet Gdański

ZASADY NAKŁADANIA KARY ADMINISTRACYJNEJ I UDZIELANIA ULG W JEJ WYKONANIU WEDŁUG PROJEKTU NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

Częścią przygotowywanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”¹ jest projekt ustawy dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw². Projekt ten przewiduje szereg istotnych zmian w dotychczasowej regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego³ (dalej: k.p.a.) oraz wprowadza nowe, nieznane dotąd unormowaniom kodeksowym instytucje. Jedno spośród nowych uregulowań zostało ujęte w dodanym do obecnej struktury k.p.a. dziale IVA, zatytułowanym „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu”. Ten właśnie fragment projektu nowelizacji k.p.a., m.in. ze względu na swój przedmiotowo autonomiczny charakter, zasługuje na szczególną uwagę i może, a nawet powinien, zostać poddany ocenie niezależnie od pozostałych rozwiązań zaproponowanych przez projektodawcę.

Zajęcie stanowiska wobec przepisów przewidzianych w dziale IVA k.p.a. wymaga spojrzenia na zawarte w nich uregulowania przynajmniej z trzech punktów widzenia: 1) zasadności (przydatności) takiej regulacji przy uwzględnieniu obowiązującego porządku prawnego; 2) miejsca, w którym proponowana regulacja ma się znaleźć oraz 3) samej treści poszczególnych przepisów.

* tb.@prawo.ug.edu.pl

¹ <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/100zmiandlafirm-pierwszy-pakiet-ulatwien-dla-przedsiębiorcow/> 9.06.2016.

² <https://legislacja.rel.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363098/dokument229382.pdf>.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

2. Zasadność projektowanej regulacji w świetle oceny obowiązującego porządku prawnego

O karach pieniężnych, wymierzanych przez organy administracji publicznej, mowa jest obecnie w ponad 250 ustawach, w tym w ponad 40 o „administracyjnych karach pieniężnych”⁴. Zatem gdyby ograniczyć rozważania na temat kar administracyjnych do kar o charakterze pieniężnym należy uznać, że odnoszą się one do znacznej części aktów normatywnych składających się na obowiązujący porządek prawny. Powyższe dane dowodzą, że instytucja kar administracyjnych, chociażby jedynie tych, przybierających wymiar pieniężny, nie jest bynajmniej zjawiskiem śladowym, ale przeciwnie, przeżywa swego rodzaju renesans.

Biorąc pod uwagę stopień intensywności wykorzystywania tego typu sankcji, można by, z perspektywy ostatniego ćwierćwiecza, wyróżnić na tej podstawie kilka okresów krajowej legislacji. Początek przemian ustrojowych przypadający na przełom lat 80. i 90. ubiegłego wieku charakteryzował się znaczną wstrzeźliwością wykorzystywania wszelkich form kar administracyjnych, które były kojarzone z prawnymi konstrukcjami „poprzedniego systemu”. Ówczesnym administracyjnym karom pieniężnym zarzucano braki w zakresie gwarancji tak materialnych jak i procesowych. Sam fakt orzekania o ukaraniu przez organ administracji publicznej, pozbawiony niezawisłości, czynił taką karę „reliktem przeszłości” o totalitarnym rodowodzie. Z kolei w następnych latach, a zwłaszcza w okresie dostosowywania krajowego porządku prawnego do systemu prawa wspólnotowego i przygotowywania Polski do akcesji do Unii Europejskiej, widoczne staje się coraz częstsze sięganie do konstrukcji sankcji za naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego, stosowanej przez organy administracji publicznej, zwłaszcza w sferze obrotu gospodarczego. W ostatnim zaś czasie, za sprawą podjętych działań legislacyjnych o charakterze deregulacyjnym i depenalizacyjnym, w wielu projektowanych nowelizacjach ustaw można napotkać zmiany dotyczące charakteru prawnego sankcji z wykroczeniowej na administracyjną⁵. Na tym tle wypada postawić pytanie o istnienie obiektywnych kryteriów bądź granic dających podstawy do uznania danego zachowania za przestępstwo, wykroczenie, czy też (jedynie) delikt administracyjny. Obserwując choćby wspomniane zmiany w prawodawstwie oraz zamierzenia ustawodawcy należy sądzić, że granice między przestępstwem, wykroczeniem i deliktem administra-

⁴ LEX dla Samorządu Terytorialnego, Aktualizacja: Sierpień (31/2016), Wolters Kluwer.

⁵ Zob. m.in. ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1088); ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2015 r., poz. 1586). Zob. też: opinię Rady Legislacyjnej o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz zmianie niektórych ustaw (RL-0303-1/13), „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 2, s. 80–81 oraz opinię Rady Legislacyjnej o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (RL-0303-12/13), „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3, s. 60–80.

cyjnym są granicami płynnymi, a decyzja w tym zakresie leży w gestii swobody władzy ustawodawczej⁶. Powyższą konstatację potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r. (P 19/06)⁷, złagodzone następnie między innymi w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. (SK 16/12)⁸, poprzez wskazanie zasad: demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości, zakreślających tę swobodę. Należy zaznaczyć, że w tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny w sposób szczególny zwrócił uwagę na prawnie doniosłe konsekwencje dokonania kwalifikacji przez ustawodawcę określonego zachowania jako przestępstwa, wykroczenia czy też deliktu administracyjnego, podkreślając, że: „Odpowiedzialność karna, w ramach której wymierzane są kary «kryminalne», m.in. grzywna za przestępstwa i wykroczenia, ma silne konotacje moralne, które nie występują w zasadzie w związku z orzekaniem kary administracyjnej. Skazanie przez sąd karny oznacza pewną stygmatyzację (napiętnowanie) i niekiedy pociąga za sobą dalsze, niekorzystne dla ukaranego skutki, np. w postaci ograniczenia możliwości zatrudnienia w służbie publicznej lub na określonych stanowiskach w innych działach zatrudnienia bądź pełnienia funkcji publicznych. Dlatego administracyjne kary pieniężne postrzega się z reguły jako mniej dolegliwe niż grzywny wymierzane za przestępstwa i wykroczenia, chociaż ich bezpośrednia dolegliwość finansowa bywa niekiedy większa; tak jest np. w wypadku administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie (zniszczenie) bez zezwolenia drzewa lub krzewu z własnej (posiadanej) działki oraz grzywny za kradzież drzewa z cudzej działki”⁹.

Kary pieniężne, wymierzane przez organ administracji publicznej, czy też „administracyjne kary pieniężne”, ukształtowane przez obowiązujący porządek prawny, różnią się od kar kryminalnych także w wielu innych aspektach. Kary kryminalne, mając charakter zindywidualizowany, są wymierzane w przypadku zawinonego popełnienia czynu, wypełniającego znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Z kolei kary administracyjne w świetle obowiązującego prawa mogą być nakładane na osobę fizyczną lub prawną i są stosowane (przeważnie) automatycznie z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Mają one przede wszystkim znaczenie prewencyjne, choć mogą również mieć charakter dyscyplinująco-represyjny. Są też postrzegane jako przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, będącej konsekwencją jej niezgodnego z prawem zachowania¹⁰.

⁶ Por. B. Majchrzak, *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 64.

⁷ OTK-A 2007, nr 1, poz. 2. Por. też B. Majchrzak, *Problematyka prawna...*

⁸ OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

⁹ Tamże.

¹⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2009 r. SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w obowiązujących przepisach można wskazać na wyjątki od powyżej przedstawionej charakterystyki prawnej konstrukcji kary administracyjnej. W ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹, w artykule 106a ust. 1 mowa jest bowiem o karze pieniężnej za umyślne dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę określonych tam zakazów. Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć opinię, zgodnie z którą: „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem 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. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest, mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego”¹².

Odmienne od prawnokarnego ukształtowanie sankcji określanych w obowiązującym ustawodawstwie mianem kar pieniężnych bądź administracyjnych kar pieniężnych, w powiązaniu z ich wysokością, która w niektórych przypadkach sięga powyżej górnej granicy grzywny w Kodeksie wykroczeń¹³, a nawet przekracza limit określony dla grzywnien w Kodeksie karnym¹⁴, czego wyrazem są kary przewidziane przykładowo w przepisach ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁵ oraz w powoływanej powyżej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶, a także z nie do koń-

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm.

¹² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

¹³ Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1707 z późn. zm.), odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany.

¹⁴ Według art. 33. § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki; jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, najniższa liczba stawek wynosi 10, zaś najwyższa 540. Stosownie zaś do § 3 tego artykułu, stawka dzienna nie może być niższa od 10 złotych, ani też przekraczać 2000 złotych.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 803 z późn. zm. W myśl art. 53a ust. 1 tej ustawy, kto poza stacją demontażu dokonuje: 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 – podlega karze pieniężnej od 10 000 do 300 000 złotych.

¹⁶ Art. 106 ust. 2 tej ustawy przewiduje karę do równowartości 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca choćby nieumyślnie dopuści się między innymi naruszenia prawa polegającego na podaniu nieprawdziwych danych we wniosku do Prezesa UOKiK o przedłużenie rocznego terminu odsprzedaży czasowym nabyciu lub objęciu akcji albo udziałów w celu ich odsprzedaży, jeżeli przedmiotem działalności gospodarczej tej instytucji jest prowadzone na własny lub cudzy rachunek inwestowanie w akcje albo udziały innych przedsiębiorców (zob. art. 23 w zw. z art. 14 pkt 2 teje ustawy) lub gdy uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 105a lub art. 105i, w tym nie wykonuje obowiązków określonych w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1 powołanej powyżej ustawy.

ca jednolitym podejściem do instytucji kar administracyjnych w orzecznictwie, w pełni uzasadnia wprowadzenie do krajowego porządku prawnego ramowych uregulowań dotyczących zasad i trybu wymierzania tych kar, wzmocnienia pozycji prawnej karanego oraz możliwości udzielania ulg w ich wykonaniu.

3. Miejsce regulacji określającej zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu

Z samego tytułu projektu nowego działu IVA „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu”, a następnie z treści zawartych tam przepisów wynika, że proponowana materia, mająca wzbogacić dotychczasowe unormowania k.p.a., w znacznej mierze nie jest materią postępowania administracyjnego, ponieważ rekonstruowane z przepisów tego działu normy są normami prawa materialnego. Wypada więc w tym miejscu zauważyć, że przepisów dotyczących istoty kar kryminalnych oraz zasad ich wymiaru próżno szukać w Kodeksie postępowania karanego¹⁷, ponieważ znajdują się one w „Części ogólnej” Kodeksu karnego (w szczególności w rozdziale IV. „Kary” oraz rozdziale VI. „Zasady wymiaru kary i środków karnych”), a więc w akcie normatywnym o charakterze materialnoprawnym. Podtrzymując zatem stanowisko przedstawione w pkt. 1 niniejszego opracowania o zasadności, czy wręcz konieczności wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego wspólnych przepisów regulujących zasady nakładania kar administracyjnych, przewidzianych w przepisach odrębnych, należy krytycznie ocenić próbę normatywnego uporządkowania konstrukcji kary administracyjnej w ustawie procesowej.

Zgłoszonego zastrzeżenia nie umniejsza fakt, który dla ścisłości należy odnotować, że niektóre z regulacji zamieszczone w pierwotnym tekście k.p.a. i obowiązujące do chwili obecnej również mają charakter materialnoprawny. Chodzi tu o przepisy art. 154, 155 i 161 (w numeracji tekstu z 1960 r. art. 135, 136 i 141), przewidujące przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznych i stanowiące „samoistne reguły o charakterze materialnym”¹⁸. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że wskazane przypadki mają charakter wyjątkowy i nie powinny stanowić argumentu za poszerzeniem materialnoprawnej regulacji w kodeksie zawierającym ze swej istoty normy prawa formalnego.

Niewątpliwa przydatność regulacji z zakresu materialnego prawa administracyjnego, obejmujących zagadnienia o charakterze wspólnym dla wielu regulacji ustawowych, wykorzystujących te same konstrukcje prawne, czego dobitnym przykładem są proponowane przepisy normujące zasady nakładania kar administracyjnych, raz jeszcze potwierdza zgłaszaną przez doktrynę prawa potrzebę uchwalenia „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego”, wokół których już

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

¹⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 202–203.

od kilkudziesięciu lat toczy się żywa dyskusja¹⁹. Warto przy tym przypomnieć, że w trzecim, i jak na razie ostatnim, projekcie „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego” został przewidziany stosowny rozdział pod nazwą: „Sankcje administracyjne”²⁰. Nie negując zatem samej idei wprowadzenia do obowiązującego systemu prawa ogólnych uregulowań dotyczących kar administracyjnych, należałoby postulować ujęcie ich bądź to w przyszłych „Przepisach ogólnych prawa administracyjnego”, bądź to w innej, odrębnej, poświęconej temu zagadnieniu ustawie.

W przypadku postępowania administracyjnego (choć nie tylko) można zaobserwować trwający od wielu lat i niosący ze sobą negatywne skutki proces dekodyfikacji tej dziedziny prawa. Z drugiej strony, jak pokazuje omawiana próba rozbudowania regulacji kodeksowej o materialnoprawne aspekty nakładania kary administracyjnej, powstają zamysły sprowadzające niebezpieczeństwo dla przedmiotowej integralności k.p.a. W świetle proponowanych rozwiązań należy przypomnieć, że rolą ustawodawcy weryfikującego obowiązujące prawo i dostosowującego je do aktualnych potrzeb społecznych jest również utrzymanie formalnej i merytorycznej spójności regulacji. Należy w tym względzie – jak się wydaje – odwołać się do nie dość docenianych dyrektyw zawartych w Zasadach Techniki Prawodawczej (dalej: ZTP)²¹. Według zaś § 2 ZTP ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Z kolei w myśl § 3 ust. 2 ZTP, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy.

4. Ocena szczegółowych uregulowań zamieszczonych w dziale IVA k.p.a.

Przedstawione w art. 1 pkt 39 projektu nowelizacji k.p.a. przepisy dodanego działu IVA, z zastrzeżeniem wyżej poczynionych uwag o charakterze podstawowym, w znacznej mierze zasługują na akceptację. Do aprobowanych rozwiązań

¹⁹ Zob. m.in.: K. Biskupski, *Głos w dyskusji*, „Państwo i Prawo” 1966 nr 6; J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 90 i n.; oraz *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 24; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 171; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 158; A. Jaro-szyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7; Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 119 i n.; J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 8, s. 18–27; J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 9; J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2009, z. 2, s. 161–174.

²⁰ Zob. Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Projekt ustawy, „Biuletyn RPO materiały”, nr 60, Warszawa 2008, s. 62.

²¹ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

należy zaliczyć w szczególności propozycje wprowadzenia: 1) dyrektyw wpływających na wymiar kary określonych w art. 189e k.p.a.; 2) podstaw odstąpienia od nałożenia kary, przewidzianych w artykule, który został błędnie oznaczony, otrzymując również numerację 189e; 3) prawnej konstrukcji przedawnienia nałożenia kary administracyjnej oraz przedawnienia jej egzekucji (art. 189f, 189g, 189i k.p.a.), a także 4) przesłanek i rodzajów ulg w wykonywaniu kary administracyjnej (art. 189j k.p.a.). Należy jednak równocześnie zaznaczyć, że ujęta w dziale IVA regulacja nie jest wolna od zastrzeżeń i wątpliwości o różnym ciężarze gatunkowym, wśród których część wymaga szczególnego naświetlenia.

Pierwszą zasadniczą wątpliwość wywołuje definicja kary administracyjnej. Zgodnie z art. 189b: „Przez karę administracyjną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym albo niepieniężnym nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku naruszenia prawa w wyniku niedopełnienia ustawowego obowiązku ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Przywołana definicja kary administracyjnej, tak jak każda inna definicja, powinna być postrzegana jako wypowiedź służąca wyjaśnieniu znaczenia jakiegoś wyrażenia, zjawiska itp. Określenie kary administracyjnej w brzmieniu zaproponowanym w art. 189b k.p.a. nie wypełnia do końca zakładanego celu i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, projektodawca, wyjaśniając pojęcie kary administracyjnej, posługuje się zwrotem „sankcja”, który sam jeszcze jak dotąd nie doczekał się w nauce względnie jednolitej definicji²². W samej doktrynie prawa administracyjnego są formułowane różnorodne podejścia do rozumienia pojęcia sankcji²³.

Po drugie, podjęcie decyzji o wprowadzeniu do porządku prawnego definicji legalnej powinno być poprzedzone testem konieczności dokonania tego zabiegu legislacyjnego oraz analizy prawnego otoczenia i rozwiązań w nim przyjętych w odniesieniu do podobnych czy też pokrewnych definiowanemu pojęciu aspektów. Wspomniany test konieczności wprowadzenia nowej definicji legalnej wynika z dyrektywy zawartej w § 146 ust. 1 ZTP, zgodnie z którą w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądanym ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest po-

²² H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 623 i n. Zob. też M. Kaczocha, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3, s. 41.

²³ Por. m.in.: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73 i nast.; P. Chmielnicki, *Istota i rodzaje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2011, s. 31 i nast.; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Poszukiwanie treści pojęcia „sankcja administracyjnoprawna” w oparciu o instrumenty semiotyki – wnioski dla nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Sankcje administracyjne*, s. 79 i nast.

wszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Z uwagi na to, że w dotychczasowej praktyce ustawodawczej wyrażenie „kara administracyjna” było używane dla oznaczenia wyłącznie wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej kary pieniężnej, zaś w zamyśle projektodawcy jest objęciem zakresem tego wyrażenia również środków o charakterze niepieniężnym, to można by uznać, iż w świetle przywołanego § 146 ust. 1 ZTP powstaje uzasadniona potrzeba ustawowego dookreślenia pojęcia kary administracyjnej. Jeśli tak, to wypadałoby poddać swoistej kwerendzie wspomniane wyżej otoczenie prawne i przyjęte w nim rozwiązania dotyczące uregulowania pokrewnych zagadnień, które w omawianym przypadku zostały ujęte przede wszystkim w przepisach Kodeksu karnego. Tam bowiem znajduje się określenie kar kryminalnych, które – co nie powinno budzić wątpliwości – należałoby uznać za punkt odniesienia dla konstrukcji kary administracyjnej. I tak, zgodnie z przepisem art. 32 Kodeksu karnego, karami są: 1) grzywna, 2) ograniczenie wolności, 3) pozbawienie wolności, 4) 25 lat pozbawienia wolności, 5) dożywotnie pozbawienie wolności.

Jak z powyższego wynika, ustawodawca, odnosząc się do fundamentalnej instytucji prawa karnego, jakim jest kara, przy określeniu rozumienia tego pojęcia poprzestaje na przedstawieniu katalogu kar, pozostawiając definiowanie i wyjaśnianie pojęcia i istoty kary kryminalnej doktrynie. Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w art. 32 Kodeksu karnego jest godne rozważenia również przy projektowaniu regulacji dotyczących kary administracyjnej. Jeśli jednak – zdaniem projektodawcy – definicja, określająca cechy, jakimi ma charakteryzować się sankcja, aby być uznana za karę administracyjną, jest konieczna, to jej redakcja wymaga jeszcze dopracowania, o czym świadczą już przedstawione uwagi oraz wątpliwości, o których poniżej.

Otóż, jak już wspomniano, według art. 189b k.p.a., karą administracyjną jest sankcja zarówno pieniężna jak i niepieniężna. Na tle różnych koncepcji i klasyfikacji sankcji administracyjnych może powstać problem ze wskazaniem, które z uznawanych w doktrynie sankcji niepieniężnych, nakładanych przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, będą uznawane za kary. Przykładowo, czy za karę administracyjną w brzmieniu art. 189b k.p.a. należy uznać każdą decyzję o cofnięciu koncesji albo zezwolenia na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej, jeśli jest ona reakcją na naruszenie prawa przez adresata takiego uprawnienia? Czy decyzje o cofnięciu bądź o stwierdzeniu wygaśnięcia zezwolenia, o których mowa odpowiednio w art. 18 ust. 10 i ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁴, również podpadają pod karę administracyjną w rozumieniu art. 189b k.p.a.? Czy karą w rozumieniu proponowanego przepisu będzie nakaz rozbiórki, stanowiący konsekwencję samowoli budowlanej? Czy wreszcie, do kar administracyjnych

²⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.).

należy zaliczyć skreślenie z listy studentów w przypadku niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów, przewidziane art. 190 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym²⁵. Wszystkie z wyżej przedstawionych sytuacji zdają się wypełniać określone w proponowanym art. 189b k.p.a. przesłanki uznania danej sankcji za karę administracyjną.

Zasygnalizowany problem treści art. 189b k.p.a. ma znaczenie podstawowe dla całej regulacji działu IVA. Świadczą o tym kolejne uwagi i zastrzeżenia, których przyczyn należy dopatrywać się właśnie w zaproponowanej definicji kary administracyjnej. Rozpatrując bowiem, skądinąd zasługującą generalnie na poparcie, prawną konstrukcję odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej, przewidzianą przepisami art. 189e, nasuwają się poważne wątpliwości oraz pytanie o to, czy projektodawca uwzględnił wszelkie sytuacje unormowane w obowiązującym porządku prawnym, a w szczególności te, które dotyczą „sankcji niepieniężnych”, o których mowa w definicji kary administracyjnej? Wątpliwości te ilustruje następujący przykład. W myśl przywołanego powyżej przepisu art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, właściwy organ cofa zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych między innymi w przypadkach nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad (pkt 1) lub warunków (pkt 2) ich sprzedaży. W świetle definicji przewidzianej w art. 189b k.p.a., cofnięcie, o którym mowa w art. 18 ust. 10 powołanej ustawy, należy uznać za karę administracyjną, będącą w tym przypadku „sankcją o charakterze niepieniężnym”. Stosownie zaś do art. 189e § 1 k.p.a., organ administracji publicznej odstępuje od nałożenia kary administracyjnej i poprzestaje na pouczeniu między innymi wtedy, gdy (pkt 3) za to samo zachowanie na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo kara za wykroczenie albo wykroczenie skarbowe albo strona została prawomocnie skazana za przestępstwo albo przestępstwo skarbowe. Sytuacja taka teoretycznie może mieć miejsce właśnie w rozpatrywanym przykładzie, ponieważ zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, kto sprzedaje lub podaje napoje alkoholowe w wypadkach, kiedy jest to zabronione, albo bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, podlega grzywnie.

Uwzględniając zatem przedstawione uwarunkowania prawne, należy liczyć się z sytuacją, w której posiadacz zezwolenia dopuszcza się naruszenia zasad lub warunków sprzedaży alkoholu, za co zostaje ukarany grzywną i z tego też względu zachowuje zezwolenie na sprzedaż, gdyż organ właściwy do cofnięcia takiego zezwolenia, stosownie do art. 189e § 1 k.p.a., odstępuje od nałożenia kary administracyjnej i poprzestaje na pouczeniu. Na tle zarysowanej sytuacji, która może potencjalnie wystąpić, należy powątpiewać, czy o taki właśnie rezultat chodziło projektodawcy.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.

Inne, równie co do zasady pozytywnie oceniane, konstrukcje prawne, jakimi są przedawnienie nałożenia kary administracyjnej oraz przedawnienie egzekucji kary administracyjnej, o których mowa w art. 189f–189i k.p.a., wywołują wątpliwości i to również w odniesieniu do kar będących „sankcjami o charakterze niepieniężnym”. Poprzestając na jednym przykładzie, wątpliwości te można zilustrować następująco. Jeżeli decyzję o nakazie rozbiórki, będącą rezultatem naruszenia prawa, uzna się za karę administracyjną w rozumieniu art. 189b k.p.a., a jak się wydaje nie ma powodów do odmowy przyznania jej takiego przymiotu, to podpadać ona będzie między innymi pod normy wynikające z art. 189f § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie zaś z tymi przepisami, kara administracyjna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od naruszenia albo wystąpienia skutków naruszenia. Gdy zaś upłynęło 5 lat od dnia, w którym kara ta powinna być wykonana, nie podlega ona egzekucji.

Uwzględniając realia spraw i postępowań prowadzonych w sferze szeroko rozumianego procesu inwestycyjno-budowlanego, także i w tym przypadku należałoby postawić pytanie o to, czy projektodawca przewidział możliwość wystąpienia takiej sytuacji i czy takie konsekwencje wprowadzonych rozwiązań mieszczą się w zamierzonych celach proponowanych regulacji?

Przedstawione powyżej przykłady zdają się potwierdzać przypuszczenie, że merytoryczne niedostatki zaproponowanej ustawowej definicji kary administracyjnej rzucają cień na pozostałe uregulowania działu IVA.

W części nowelizacji k.p.a., odnoszącej się do zasad nakładania kary administracyjnej, można by wskazać także szereg innych drobniejszych niedociągnięć. Jednakże ze względu na ich mniejszą wagę oraz ramy i charakter niniejszego opracowania ograniczę się do przedstawienia tylko jeszcze jednej uwagi, dotyczącej ulg w wykonywaniu kary administracyjnej, których prawna regulacja została ujęta w art. 189j k.p.a. W artykule tym określono przesłanki udzielenia ulg, ich postaci oraz cele przeznaczenia pomocy udzielanej w formie ulg w zapłacie kary pieniężnej. I właśnie w tej kwestii zrodziła się kolejna kontrowersja. Mianowicie przepis art. 189j § 6 k.p.a. zawiera upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia innych niż wymienione w § 3 pkt 3 lit. a-l tego artykułu celów przeznaczenia pomocy udzielanej w formie ulg w zapłacie kary pieniężnej. Powyższy zabieg powoduje, że katalog tychże celów będzie miał po części charakter ustawowy, po części podustawowy. To zaś wywołuje zastrzeżenia z perspektywy prawidłowej techniki legislacyjnej, w tym przywoływanej już w niniejszym opracowaniu dyrektywy wynikającej z § 2 ZTP.

5. Podsumowanie

Niezależnie od przedstawionych powyżej uwag, zwłaszcza tych o charakterze polemicznym, należy wyrazić aprobatę wobec podjętych prób ustawowej regulacji zasad nakładania kar administracyjnych. Skala wykorzystywania decyzji

administracyjnych jako instrumentu reagowania na naruszenie norm prawa administracyjnego, wysokość sankcji o charakterze pieniężnym, brak w wielu przypadkach uzależnienia wymiaru kary administracyjnej od stopnia zawinienia, a co za tym idzie brak możliwości modyfikowania wysokości kar przez organy administracji publicznej²⁶, wszystko to sprawia, że podejmowane w tym zakresie prace legislacyjne zasługują na poparcie. Należy jednak równocześnie uznać, że propozycje wprowadzenia rozwiązań chroniących adresata decyzji o ukaraniu od nadmiernych i nieuzasadnionych dolegliwości, czy też wyposażania organów administracji publicznej w kompetencje do orzekania o nałożeniu kary, z uwzględnieniem okoliczności wpływających na złagodzenie kary, bądź wyłączenia karalności, nie zwalniają projektodawcy od obowiązku starannego przygotowania propozycji ustawowych od strony merytorycznej, z uwzględnieniem normatywnego otoczenia, w tym obowiązujących prawnych uwarunkowań, jak również wymogów prawidłowej legislacji, wynikających z wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷, zasady demokratycznego państwa prawnego²⁸, ze szczególnym uwzględnieniem Zasad Techniki Prawodawczej²⁹.

Tomasz Bąkowski

**RULES OF IMPOSING AN ADMINISTRATIVE PENALTY
AND GRANTING RELIEVES FROM ITS EXECUTION
ACCORDING TO THE DRAFT LAW ON AMENDMENTS
TO THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

One of the legislative proposals provided by the draft law of 4 July 2016 on amendments to the Act - Code of Administrative Procedure and other laws, which is a part of the package "100 changes for companies – a package of facilities for the entrepreneurs" prepared by the Ministry of Development, is to add a new section IV A to the content of the Code entitled "The rules of imposing an administrative penalty and granting relieves from its execution". The article is an attempt to assess that part of the draft. The initiative to implement solutions aimed at the protection of the addressee of a decision from an excessive and unjustified punishment as well as to provide public administration authorities with the competence to take into account the degree of the offender's contribution to the violation of law, his/her financial situation and other circumstances affecting the mitiga-

²⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Kaczocha, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczanych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 57–66.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009 nr 11, poz. 164.

²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171.

tion of punishment or even exclusion of criminal punishment deserves general approval. The Author presents comments and objections concerning, *inter alia*, the place of publication of the proposed provisions, the definition of an administrative penalty and legislative technique which indicate that the implementation of the proposed solutions require further reflection and essential adjustments.