

Helena KISIŁOWSKA*
Grzegorz ZIELIŃSKI**

Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

Wprowadzenie

Jako następstwo nieprzestrzegania przepisów prawa administracyjnego obok podstawowej sankcji bezskuteczności prawnej ustawy przewidują kary administracyjne nakładane w formie decyzji administracyjnej¹. Nie są to kary orzekane przez sądy, ale wymierzane przez uprawnione organy administracji publicznej. W teorii prawa podreśla się dwoisty charakter kary: jako sprawiedliwej odpłaty za czyn (odwet moralny) oraz jako formy powstrzymania od popełnienia podobnych czynów w przyszłości (prewencja)². Administracyjna kara pieniężna nie jest, jak w prawie karnym, skutkiem dopuszczenia się czynu prawem zabronionego, ale konsekwencją powstania stanu niezgodnego z prawem³.

Ponieważ w przypadku administracyjnej kary pieniężnej mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych w formie nakazów i zakazów, to 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 w różnych województwach nakładane kary w różnej wysokości za podobne niezgodne z prawem działania.

* Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, e-mail: helena@kisilowscy.waw.pl.

** Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, e-mail: 81gregorio@gmail.com.

¹ Szerzej na ten temat: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, monografia dostępna m.in. na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich.

² L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 152.

³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/komentarz/587737508> (20.11.2017): komentarz do art. 189(b), definicja administracyjnej kary pieniężnej; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2016 r., IIGPS 1/16, Lex nr 2039440.

Wątpliwości te dostrzegały orzecznictwo i doktryna. Efektem tego było uchwalenie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁴, która dotyczyła m.in. dodania Działu IV A – Administracyjne kary pieniężne. Artykuły 189a–189k k.p.a.⁵ w dużym stopniu porządkują nakładanie i wymierzanie kar, nie rozstrzygają jednak wszystkich wątpliwości dotyczących kar pieniężnych wynikających ze stosunków administracyjnego prawa materialnego, jak również nie przesadzają o zakresie ich stosowania w prawie administracyjnym.

Wzrastająca rola administracyjnych kar pieniężnych, ich coraz szersza obecność w ustawach, stwarza konieczność bardziej wnikliwej oceny istniejącego stanu prawnego zwłaszcza w kontekście demokratycznego państwa prawa i dobra wspólnego, a także konstytucyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości proceduralnej⁶.

Należy przy tym uwzględnić, że, jak podkreślał Jan Boć: „Nie można mówić i pisać o współczesnej administracji bez podstawowego uwzględnienia doktryny trójpodziału władzy”, i dalej, cytując Deklarację Praw Człowieka i Obywatela: „Każde społeczeństwo, w którym nie zapewniono gwarancji praw i nie ustanowiono podziału władz, jest pozbawione konstytucji”⁷. Prezentowany artykuł stara się zwrócić uwagę na konieczność ustalenia granic stosowania administracyjnych kar pieniężnych i ograniczenia negatywnych skutków dla osób podlegających ukaraniu. Administracyjne kary pieniężne są niewątpliwie skutecznymi sankcjami administracyjnymi i w wielu przypadkach mogą być stosowane nawet w szerszym zakresie, ale nie powinny przybierać charakteru sankcji karnych, a sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej karę powinna odpowiadać wymogom obowiązującym w prawie karnym⁸.

Przyjęta w znowelizowanym k.p.a. definicja administracyjnej kary pieniężnej wyraźnie wskazuje, że kara ta powinna stanowić instrument prewencji ogólnej. W tej sytuacji, uwzględniając dolegliwość wielu już stosowanych kar pieniężnych, istotne staje się zagwarantowanie oskarżonemu o popełnienie deliktu administracyjnego praw do obrony, o których mowa jest w art. 42 Konstytucji RP, oraz stworzenie warunków umożliwiających realizację także innych praw wynikających z przepisów normujących procedurę karną.

Znaczenie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie administracyjnych kar pieniężnych

Najważniejsze z nowych rozwiązań odnoszą się do szczególnie wcześniej krytykowanych w doktrynie i orzecznictwie aspektów administracyjnych kar pieniężnych. Przede wszystkim zdefiniowano samo pojęcie administracyjnej ka-

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r., SK 75/06, Legalis.

⁷ *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 92–93.

⁸ Por. stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – Decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 Ioannis Haralambidis przeciwko Grecji, Lex nr 520369.

ry pieniężnej. Obecnie definicja legalna zgodnie z art. 189b pod tym pojęciem rozumie: „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Zdefiniowanie pojęcia ma znaczenie ze względu na fakt, że tylko do tego rodzaju sankcji odnoszą się omawiane przepisy k.p.a.⁹ Przykładowo artykułów 189a–189k k.p.a. nie można stosować do sankcji finansowych, które podmioty muszą uiszczać na podstawie samych przepisów ustawowych¹⁰. Następnie wskazano również okoliczności, które organ powinien wziąć pod uwagę, wymierzając wysokość kary. Zdaniem ustawodawcy powinny to być w szczególności: waga i okoliczności naruszenia prawa, częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo zakazu tego samego rodzaju, stopień przyczyniania się strony do naruszenia prawa, działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, wysokość korzyści, którą strona odniosła lub strata, której uniknęła, a w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana¹¹. Jak słusznie podkreśla P. Przybysz, wysokość kary powinna być adekwatna do wagi i okoliczności naruszenia prawa. Ustalając jej wysokość, organ powinien uwzględnić zasady ogólne k.p.a., w tym zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.) i nie powinien bez uzasadnionej przyczyny odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2)¹².

Na podkreślenie zasługuje również wprowadzenie zasady, zgodnie z którą strona nie może być ukarana, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, a także uregulowanie terminów przedawnienia nakładania i egzekucji kar oraz określenie zasad udzielania ulg w zapłacie kar i możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a tylko poprzestaniu na pouczeniu strony. Przepisy art. 189f k.p.a. dają dość szeroką możliwość interpretacji okoliczności pozwalających na odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej oraz udzielenie ulg. Biorąc pod uwagę wysokość niektórych administracyjnych kar pieniężnych i równoczesne dość ogólnie sformułowane zasady odstąpienia od nałożenia kary i możliwość stosowania ulg przez organy administracji publicznej, przy braku szerszej kontroli społecznej i wymiaru sprawiedliwości może to być źródłem korupcji.

Generalnie oceniając pozytywnie kierunek podjętej nowelizacji k.p.a., trzeba zwrócić uwagę, że należy ją traktować jako pierwszy krok do właściwego uregulowania tego istotnego problemu. Kodeks postępowania administracyjnego to

⁹ P. Przybysz, *op. cit.*

¹⁰ Szerzej na ten temat: Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji KPA, dokument elektroniczny: <http://www.samorzadlex.pl/czytaj/-/artykul/administracyjne-kary-pieniezne-po-nowelizacji-kpa/> (14.11.2017).

¹¹ Art. 189d.

¹² P. Przybysz, *op. cit.*

ustawa procesowa, a unormowania dotyczące administracyjnych kar pieniężnych mają w dużym zakresie charakter norm z zakresu prawa materialnego. W pracy doktorskiej M. Karczocho postulował uregulowanie tej kwestii w odrębnej ustawie normującej tylko to zagadnienie. Biorąc pod uwagę wzrastającą rolę administracyjnych kar pieniężnych oraz ich szeroki zakres i różnorodność, może byłoby to rozwiązanie właściwe i dające możliwość całościowego uregulowania instytucji, która nadal w obecnym stanie prawnym zakłada szereg wyjątków¹³. Sprawę komplikuje dodatkowo fakt, że przepisy prawa materialnego w wielu przypadkach odsyłają również do przepisów Ordynacji podatkowej¹⁴.

Interdyscyplinarny charakter kary pieniężnej

Kary wymierzane w jednostkach pieniężnych pełnią swoją istotną rolę zarówno w prawie karnym jako grzywny, jak i w prawie administracyjnym – pod nazwą administracyjnej kary pieniężnej. Zasadniczych różnic konstrukcyjnych należy poszukiwać w odmiennych funkcjach spełnianych przez obie formy represji. Trybunał Konstytucyjny wskazał jasno, że administracyjna kara pieniężna nie jest formą odpłaty za dokonany czyn, lecz środkiem przymusu prowadzącym do realizacji decyzji administracyjnych¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie reprezentował pogląd traktujący zagadnienie kar administracyjnych jako samodzielnych instytucji prawa administracyjnego¹⁶. W doktrynie podkreślano, że Trybunał wskazał, iż tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązek, winny się również znaleźć przepisy określające konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak zastosowanej sankcji sprawia, że przepis staje się martwy, a niewykonywanie obowiązku – nagminne. Trybunał podkreślał, że kwestia, jaki sąd kompetentny orzeka w konkretnych sprawach, wynika z klasyfikacji o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Stąd nie istnieją przeszkody, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu karnym, administracyjnym lub cywilnym.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny jest zgodne, że instytucja administracyjnej kary pieniężnej jest zagadnieniem interdyscyplinarnym¹⁷.

¹³ M. Karczocho, *Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej*. Praca doktorska, autoreferat, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauki o Państwie i Prawie, Warszawa 2016, s. 10–11.

¹⁴ Przykładowo można tu wymienić: ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. z 2016 r., poz. 831 i ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1570.

¹⁵ P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 57.

¹⁶ Komunikat Trybunału Konstytucyjnego P 32/12 z dnia 21 października 2015 r.

¹⁷ W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 63–75; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016.

W ostatnich latach prawodawca, zarówno polski, jak i unijny, coraz chętniej sięga po sankcje administracyjne¹⁸. W odróżnieniu od sankcji karnych nie mają one na celu głównie odpłaty za popełniony czyn. Mają zatem charakter represyjny (sankcja ma stanowić dolegliwość dla sprawcy naruszenia, i to niezależnie od tego, czy i jakie skutki wywołało owo naruszenie), prewencyjny i redystrybucyjny.

Na uwagę zasługują trzy cechy administracyjnych kar pieniężnych: skuteczność, proporcjonalność oraz odstrasżająca natura kary. Wydaje się, że najważniejszą cechą kar o charakterze administracyjnym jest fakt, że odpowiedzialność naruszcyciela jest niezależna od jego winy. W myśl tej cechy sprawca nie może się zwolnić od odpowiedzialności, demonstrując brak winy. Odpowiedzialność taka wynika z samego faktu naruszenia obowiązku prawnego. Przepisy szczegółowe administracyjnego prawa materialnego powinny więc przewidywać wśród kryteriów, jakie organ weźmie pod uwagę przy orzekaniu o karze i jej wysokości, umyślny bądź nieumyślny charakter naruszenia. Jednak brak winy nie oznacza automatycznego zwolnienia sprawcy od odpowiedzialności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 2009 r. wyraził pogląd, że „kary pieniężne mogą wynikać z decyzji administracyjnych poddanych kontroli sądownictwa administracyjnego”¹⁹.

W artyku 189d k.p.a. wskazano kryteria, jakimi organ administracji publicznej powinien się kierować w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej i jej wysokości. Obok nich należałoby wskazać dodatkowo na działania zapobiegawcze oraz na działania, jakie powinny być podjęte po stwierdzeniu naruszenia. Mogą się one okazać niezwykle pomocne w podjęciu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej i jej wysokości.

Administracyjne kary pieniężne w prawie włoskim

Administracyjne kary pieniężne są dość szeroko wprowadzane w prawie państw europejskich i w nieco innym charakterze w prawie Unii Europejskiej. Wieloletnie doświadczenie w tym zakresie ma administracja Republiki Włoskiej.

Oficjalne wprowadzenie „przestępstwa administracyjnego” we Włoszech należy wiązać z wejściem w życie ustawy z dnia 24 listopada 1981 r. nr 689, chociaż pewne rozwiązania prawne istniały już w sposób fragmentaryczny we wcześniejszych ustawach. Obowiązująca aktualnie ustawa wprowadziła system sankcji administracyjnych przewidujący ogólne zasady, wyjątki, zastosowanie i kompetencje. Ustawa wprowadziła system parakarny wzorowany na systemie karnym. Wraz z wejściem w życie tejże ustawy włoski prawodawca podjął się pierwszej poważnej dekryminalizacji kary i dokonał przekształcenia przestępstw w przestępstwa administracyjne. Ponadto powierzył organom włoskiej administracji publicznej ustalenie przestępstwa administracyjnego i nałożenie

¹⁸ Na ten fakt zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 29.01.2013 r., sugerując jednocześnie uregulowanie administracyjnych kar pieniężnych w prawie polskim w sposób ogólny i jednolity.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., SK 3/08, Legalis.

odnośnej sankcji²⁰. 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. organów podatkowych w urzędach skarbowych, które podlegają odrębnym zasadom, a także państwowych inspektorów pracy, miejskich funkcjonariuszy policji lub policji stojącej na straży przestrzegania przepisów kodeksu drogowego.

Również kolejne ustawy, takie jak dekret legislacyjny z 19 grudnia 1994 r. nr 758 dotyczący pracy oraz dekret z mocą ustawy z 30 grudnia 1999 r. nr 507 dotyczący drobnych wykroczeń, rozszerzyły zasadę dekryminalizacji kary administracyjnej²¹.

Sankcja administracyjna ma charakter naprawczy wobec podmiotu dokonującego naruszenia prawa lub – w każdym przypadku – sprawcy. Stwarza to bezpośrednią relację między podmiotem naruszającym 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 podmiotu²².

Wydaje się nie bez znaczenia, że ustawa 689/1981 – podstawowe prawo w zakresie sankcji administracyjnych – przypomina retributywizm. 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 689/1981²³.

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 art. 10 ustawy 689/1981 mogą być dwojakiego rodzaju:

- stałe, które polegają na wpłacie kwoty nie mniejszej niż 10 euro i nie większej niż 15 000 euro,
- proporcjonalne, orzekane w zależności od dochodu ukaranego podmiotu, które nie mają limitu maksymalnego.

Omawiana proporcja między dochodem a sankcją została wprowadzona w 2009 r. z powodu nieskuteczności kary pieniężnej ze względu na warunki ekonomiczne sprawcy²⁴. Ustawa stanowi również, że z wyjątkiem spraw podatkowych wyraźnie ustanowionych ustawą maksymalny limit kary pieniężnej nie może przekroczyć dziesięciokrotnego minimum za każde naruszenie.

Generalnie w celu zastosowania administracyjnej kary pieniężnej włoski prawodawca zezwala na zapłatę obniżonej kwoty nawet o 1/2. 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 sankcji²⁵.

²⁰ G. Bausilio, *Sistema sanzionatorio tributario*, Vicalvi 2016, s. 64.

²¹ G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo*, Dogana 2013, s. 46–47.

²² E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2017, s. 362.

²³ *Ibidem*, s. 362–363.

²⁴ Art. 44, comma 4 della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

²⁵ A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2016, s. 129–130.

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 automatycznie oznacza 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)²⁶.

Artykuł 11 ustawy 689/1981 stanowi ponadto, 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.

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

Europejska kara pieniężna

Punktem odniesienia dla polskiego ustawodawcy i kierunkiem zmian prawnych regulacji w tej kwestii mogą się też okazać instytucje kar pieniężnych przewidziane w prawie Unii Europejskiej. Trzeba jednak uwzględnić, że konstrukcja kar pieniężnych w prawie UE przewiduje połączenie kompetencji Komisji Europejskiej jako organu administracji z kompetencjami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako organu czuwającego nad poszanowaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów.

Artykuł 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, iż jeżeli Komisja Europejska uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów, wydaje uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag²⁷. W przypadku gdy państwo członkowskie nie dostosuje się do decyzji w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości UE, analizując sprawę wniesioną przez Komisję, może orzec, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, jakie na nim ciążyą na mocy traktatów. Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie podjęło koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona ponownie wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE i umożliwić temu państwu przedstawienie swoich uwag. Bezpodstawna odmo-

²⁶ D. Cirioli, A. Chiraluce, P. Zarattini, S. Liali, *Busta paga*, <https://www.bookrepublic.it/book/9788821746987-busta-paga-2014> (20.11.2017), s. 396.

²⁷ Dz.Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.

wa przedstawienia uwag państwa członkowskiego bądź ich brak prowadzi będzie do skierowania przez Komisję sprawy bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 260 ust. 2 TFUE²⁸. Komisja jednocześnie określi wysokość ryczałtu i/lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką przyjmie za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub karę pieniężną²⁹.

W celu efektywnego rozwiązania częstego w Unii Europejskiej problemu dotyczącego opóźnionej transpozycji dyrektyw wprowadzono kolejną procedurę określoną w art. 260 ust. 3. Jeżeli Komisja Europejska złoży skargę do Trybunału, uznając, że dane państwo członkowskie zaniedbało obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo w wysokości, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności³⁰. Także w tym przypadku, jeżeli Trybunał stwierdzi, że miało miejsce naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję.

Komisja Europejska określiła, że ustalenie wysokości kary pieniężnej opiera się będzie na trzech fundamentalnych kryteriach: ciężarze naruszenia prawa, długości czasu naruszenia oraz konieczności zapewnienia konsekwencji odstraszałającej. Przy określaniu wysokości kary pieniężnej Komisji musi przyświecać zasada proporcjonalności. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach m.in. Komisja przeciwko Grecji³¹ oraz Komisja przeciwko Hiszpanii³² interpretuje, że okresowa kara pieniężna każdorazowo musi uwzględniać stan faktyczny i zaistniałe okoliczności, zachowując należne proporcje względem wagi uchybienia oraz możliwości finansowych danego państwa członkowskiego.

Okresowa kara pieniężna to suma naliczana za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Jest ona ściśle matematycznie określona i stanowi iloczyn stawki bazowej, współczynnika wagi uchybienia, współczynnika czasu trwania, a także współczynnika „n”, oznaczonego pojedynczo dla każdego państwa członkowskiego w zależności od jego finansowych możliwości i od liczby głosów, jaką posiada w Radzie. Aktualnie stawka bazowa kary pieniężnej w Unii Europejskiej wynosi 680 euro dziennie. Współczynnikiem wagi uchybienia jest szacunkowy wskaźnik powagi stopnia naru-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Por. G. Pawłowski, *Procedura nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie prawa Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 14.

³⁰ Dz.Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.

³¹ Komisja Europejska vs Republika Grecka, C-387/97, Legalis.

³² Propozycje Komisji stanowią użyteczny punkt odniesienia, zob. podobnie: wyrok w sprawie Komisja Europejska vs Republika Grecka..., pkt 89 i 90; Komisja Europejska vs Królestwo Hiszpanii, C-278/01, Legalis.

szenia prawa. Komisja każdorazowo indywidualnie dokonuje oceny zasad unijnych będących przedmiotem uchybienia oraz skutki dla interesu ogólnego i jednostkowego, jakkolwiek współczynnik wagi uchybienia nie jest narzędziem doskonałym, gdyż jego wykorzystanie obarczone jest subiektywizmem oceny Komisji. Waga uchybienia określana jest od 1 do 20. Ważnym faktorem brany pod uwagę przy obliczeniu wysokości okresowej kary pieniężnej jest czas trwania uchybienia. Parametr ten zmienia się od 1 do 3, rosnąc o 0,1 na miesiąc, począwszy od daty wydania pierwszego wyroku Trybunału³³.

W prawie Unii Europejskiej skutecznie zniechęcające działanie kary określa współczynnik „n”. Dla każdego państwa członkowskiego ustala się go indywidualnie na podstawie średniej produktu krajowego brutto oraz liczby głosów w Radzie. Wartość „n” wyraża możliwości finansowe pojedynczego państwa członkowskiego. Waha się on od 0,35 w przypadku Malty do 20,79 dla Niemiec. Dla Polski współczynnik „n” stanowi 7,53³⁴.

Obliczanie kwoty kary pieniężnej w Polsce na podstawie wytycznych zaproponowanych przez Komisję Europejską i adaptacja tego czynnika do polskich realiów mogłyby stanowić cenne narzędzie w zapewnieniu skutecznego stosowania prawa administracyjnego. Nałożenie sankcji, której dotkliwość wywrze skutek w postaci rezygnacji osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej z utrzymywania stanu niezgodności z prawem administracyjnym, zniechęci równocześnie do naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu w przyszłości. Założeniem skuteczności takiej kary pieniężnej jest zatem oszacowanie jej w wysokości wyższej niż wartość korzyści, jakie osoby fizyczne lub prawne mogłyby czerpać z tytułu permanentnego uchybienia. W następstwie kara pieniężna powinna zostać tak sprecyzowana, aby nie tylko skłonić podmioty do usunięcia nieprawidłowości, ale i skutecznie zniechęcać do powtórzonego naruszania prawa.

Podsumowanie

Administracyjne kary pieniężne, do których w ostatnich latach chętnie sięga ustawodawca, zaczynają budzić wątpliwości co do zgodności tak daleko idącego zbliżenia instytucji odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za delikt administracyjny i co do zgodności z Konstytucją RP i szerzej – demokratycznym państwem prawa opartym na trójpodziale władz. Uwzględnienie stale wzrastającego zasięgu i wysokości administracyjnych kar pieniężnych wymaga wprowadzenia rozwiązań zapewniających oskarżonym o popełnienie deliktu administracyjnego gwarancji wymienionych w Konstytucji RP i w prawie Unii Europejskiej. Sądowa kontrola decyzji nakładających kary pieniężne powinna mieć charakter pełny i obejmować zarówno wady prawne rozstrzygnię-

³³ Por. G. Pawłowski, *op. cit.*

³⁴ *Ibidem.*

cia, jak i ustalenia faktyczne stanowiące jego podstawę³⁵. Wzorem mogą tu być postępowanie w zakresie kar pieniężnych w Unii Europejskiej, a także ograniczenia wysokości administracyjnych kar pieniężnych we Włoszech. Rozwój instytucji każe się zastanowić nad projektem całościowej ustawy dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych i ograniczeniem wyjątków i odsyłañ stosowanych w ustawach, zwłaszcza że obecny kasatoryjny system kontroli sądowej rozstrzygnięć organów administracji publicznej nie gwarantuje w wystarczającym stopniu konstytucyjnego prawa do sądu dla sprawcy deliktu administracyjnego. Prawo do sądu jest, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, składową zasadą demokratycznego państwa prawa³⁶.

Pozorna łatwość karania wysokimi administracyjnymi karami pieniężnymi może w efekcie okazać się niesprawiedliwa i korupcyjogenna, a zatem niekorzystna dla organów administracji publicznej, które nie będą w stanie w aktualnym stanie prawnym prowadzić postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz.U. z 2017 r., poz. 2211.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1570.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. z 2016 r., poz. 831.

Orzecznictwo

- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 marca 2000 r. w sprawie 367/06/97 Ioannis Haralambidis przeciwko Grecji, Lex nr 520369.
- Komunikat Trybunału Konstytucyjnego P 32/12 z dnia 21 października 2015 r.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2004 r., Sk32/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2004, nr 4, poz. 35.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2016 r., IIGPS 1/16, Lex nr 2039440.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r., SK 75/06, Legalis.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., SK 3/08, Legalis.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Komisja Europejska vs Grecja, C387/97, Legalis.

³⁵ D. Szumiło-Kulczycka, P. Czarnecki, P. Balcer, A. Leszczyńska, *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016, s. 161.

³⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2004 r., Sk32/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2004, nr 4, poz. 35.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Komisja Europejska vs Królestwo Hiszpanii, C278/01, Legalis.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Komisja Europejska vs Republika Francuska, C304/02, Legalis.

Opracowania

Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.

Bausilio G., *Sistema sanzionario tributario*, Vicalvi 2016.

Burzyński P., *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008.

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2017.

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

Fill W., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2001.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016.

Karczocho M., *Istota i podstawowe aspekty kar pieniężnych orzekanych przez organy administracji publicznej*. Praca doktorska, autoreferat, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauki o Państwie i Prawie, Warszawa 2016.

Napolitano G., *Manuale dell'illecito amministrativo*, Dogana 2013.

Nauka administracji, red. J. Boć, Wrocław 2013.

Pawłowski G., *Procedura nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie prawa Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 14.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Robakowska M., *Administracyjne kary pieniężne po nowelizacji KPA*, dokument elektroniczny: <http://www.samorzadlex.pl/czytaj/-artykul/administracyjne-kary-pieniezne-po-nowelizacji-kpa/> (14.11.2017).

Szumilo-Kulczycka D., Czarnecki P., Balcer P., Leszczyńska A., *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*, Warszawa 2016.

Travi A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2016.

ADMINISTRATIVE FINES AFTER CHANGES TO THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract: The growing role of administrative fines, their ever-wider presence in the Polish law and in the law of the European Union States, creates the need to assess the existing legal status in the context of a democratic state of law, as well as the constitutional principle of proportionality and social justice. The present article, taking into account the broad amendment to the Administrative Procedure Code of 2017 and adding Section IVA – Administrative fines – strives to draw attention to the need to set the limits of administrative fines, unify legal regulations in this area and ensure that the accused who committed an administrative tort are entitled to the right of defense, referred to in Article 42 of the Constitution of the Republic of Poland. The article uses the experience of the Italian law and the European Union law. The authors draw attention to the danger of such a far-reaching approximation of institutions of criminal responsibility and liability for administrative tort and the inconsistency of such regulations with the Constitution of the Republic of Poland and, more broadly, a democratic law-based state founded on the tri-divide of the powers.

Keywords: ADMINISTRATIVE FINES, ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE