

PIOTR JANIAK

ORCID: 0000-0002-6364-2217

Uniwersytet Wrocławski
piotr.janiak@uwr.edu.pl

Siła wyższa jako negatywna przesłanka odpowiedzialności za delikt zagrożony administracyjną karą pieniężną

Abstrakt: Siła wyższa jest negatywną przesłanką odpowiedzialności za delikt zagrożony administracyjną karą pieniężną. Zgodnie z art. 189e kodeksu postępowania administracyjnego: „W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. Autor rozważa konsekwencje siły wyższej jako negatywnej przesłanki odpowiedzialności za delikt zagrożony administracyjną karą pieniężną.

Słowa kluczowe: siła wyższa, postępowanie administracyjne, administracyjne kary pieniężne.

Zagadnienie odpowiedzialności administracyjnej już od co najmniej kilkudziesięciu lat cieszy się wzmocnionym zainteresowaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Nie powinno to dziwić, jako że sankcje administracyjne, a wśród nich administracyjne kary pieniężne, są instrumentem prawnym służącym zabezpieczeniu wykonania obowiązków administracyjnoprawnych¹, po który coraz częściej sięgają organy administracji publicznej w celu realizacji przypisanych im zadań. Wydaje się, że czasy, w których wskazywano, że do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania², bezpowrotnie minęły. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest działalność ustawodawcy, który chętnie wykorzystuje sankcje administracyjne jako adekwatną odpowiedź na naruszenia przez jednostki

¹ Z. Janku, *Prawo karne — administracja publiczna — prawo administracyjne*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek et al., Warszawa 2010, s. 550.

² Tak F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16, s. 12.

norm prawa materialnego. W systemie prawa można zaobserwować postępujące zjawisko dekryminalizacji zachowań połączone z objęciem ich reżimem odpowiedzialności administracyjnej³. Ta niebywała wręcz „atrakcyjność” kar administracyjnych, wynikająca zapewne z tego, że w odróżnieniu od odpowiedzialności karnej odpowiedzialność administracyjna jest bez wątpienia mniej kosztowna z perspektywy wydatków państwa, a równocześnie proces jej stosowania jest mniej sformalizowany, przez co stosowanie kar administracyjnych jest prostsze niż kar kryminalnych, nasuwa oczywiście pytanie o standard ochrony jednostki poddanej władczej ingerencji sankcyjnej organów administracji publicznej.

Przez długi czas wzrostowi liczebności sankcji administracyjnych, mimo zgłaszanych postulatów⁴, nie towarzyszyły regulacje ogólne, które wyznaczałyby zasady ich stosowania. Brakowało ustawowej regulacji tak kluczowych zagadnień, jak choćby przesłanki wyłączające odpowiedzialność administracyjną w sytuacji, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek takich okoliczności, w jakich podmiot odpowiedzialny nie mógł uniknąć naruszenia prawa zagrożonego sankcją administracyjną, choćby dochował reguł należytej staranności⁵. Już w 1994 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał tymczasem, że

w odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi [...] wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności⁶.

Nieistnienie ustawowej regulacji sprawiało, że do niedawna stanowisko Trybunału można było traktować co najwyżej w kategorii postulatu *de lege ferenda*.

Remedium na to miała być nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego⁷, która weszła w życie 1 czerwca 2017 roku⁸. Inkorporowała ona do ustawy procesowej rozdział IVa „Administracyjne kary pieniężne”. Jak wskazuje M. Stahl:

³ S. Żółtek, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, red. M. Królikowski, M. Zawłocki, Warszawa 2017, s. 188.

⁴ Zob. np. T. Bąkowski, *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 37, 2017, s. 381; A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 645.

⁵ M. Wincenciak, *Przesłanki wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 603.

⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 roku, sygn. U 7/93, LEX nr 25109, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1994 r.*, cz. 1, Warszawa 2004, s. 43–44.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2096.

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

Celem tych zmian było, generalnie ujmując, złagodzenie opartych na materialnoprawnych regulacjach odrębnych rygorów nakładania administracyjnych kar pieniężnych i sprawienie, by w toku ich nakładania można było uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy⁹.

Owocem noweli, o której mowa, jest art. 189e k.p.a. w brzmieniu: „W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. Norma ta, mimo że znajduje się w ustawie procesowej, ma w istocie materialnoprawny charakter, podobnie zresztą jak większość norm zawartych w Dziale IVa k.p.a.¹⁰ Do jej zastosowania muszą kumulatywnie zaistnieć dwie przesłanki: pierwszą z nich jest przesądzenie, że doszło do naruszenia prawa, drugą z kolei wystąpienie związku przyczynowego między naruszeniem prawa a siłą wyższą. Spełnienie obu warunków, choć nie wyłącza bezprawności czynu¹¹, uniemożliwia ukaranie strony za delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną. O ile jednak przesądzenie pierwszej okoliczności nie powinno z reguły sprawiać trudności, o tyle zbadanie drugiej przesłanki rodzi wiele problemów, poczynwszy od ustalenia, czym jest owa „siła wyższa” w rozumieniu k.p.a., przez rozkład ciężaru udowodnienia (*onus probandi*) jej zaistnienia, aż po konsekwencje procesowe aktualizacji hipotezy normy art. 189e k.p.a. Odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości próżno jak dotąd szukać w orzecznictwie sądów administracyjnych, jako że dorobek orzeczniczy w tym zakresie jest stosunkowo ubogi.

Należy wskazać, że pojęcie siły wyższej również przed wspomnianą nowelizacją nie było zupełnie obce regulacji kodeksowej. Zgodnie z art. 58 § 1 k.p.a.: „W razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy”. W judykaturze przyjmuje się, że możliwość przywrócenia terminu odnosi się do sytuacji, w której jego niedochowanie jest efektem przeszkody nie do przewyciężenia¹² lub co najmniej trudnej do przewyciężenia¹³, a więc właśnie siły wyższej. Wystąpienie siły wyższej aktualizuje też obligatoryjną przesłankę odroczenia rozprawy administracyjnej. Na podstawie art. 94 § 4 k.p.a.: „Kierujący rozprawą odroczy ją,

⁹ M. Stahl, *Sankcje administracyjne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018, s. 90.

¹⁰ K. Ziemiński, *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 402.

¹¹ P. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 616.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2018 roku, sygn. II OSK 1724/16, LEX nr 2604413; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2012 roku, sygn. II GSK 278/11, LEX nr 1137932.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2017 roku, sygn. I OSK 2520/16, LEX nr 2411911; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2017 roku, sygn. I OSK 2518/16, LEX nr 2443977.

jeżeli stwierdzi poważne nieprawidłowości w wezwaniu stron na rozprawę, jeżeli niestawienie się strony zostało spowodowane przeszkodą trudną do przezwyciężenia, a także z innej ważnej przyczyny”. Za przeszkodę nie do przezwyciężenia uznaje się przykładowo powódź, chorobę, wyłączenie środków komunikacji z powodu strajku, awarii, a zatem siłę wyższą¹⁴.

Niekiedy przepisy prawa administracyjnego wśród przesłanek wyłączających odpowiedzialność z tytułu deliktu administracyjnego statuuja okoliczności, które spełniają kryteria definicyjne pozwalające uznać je za działanie siły wyższej. Za przykład może posłużyć art. 92c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym¹⁵, zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, a wszczęte postępowanie umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, o którym mowa, nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć. Podkreśla się, że sprawca deliktu nie ma wpływu na powstanie naruszenia, gdy niezależnie od jego zachowania naruszenie i tak by wystąpiło. W szczególności chodzi tu o zdarzenia spowodowane właśnie siłą wyższą¹⁶.

Ustawodawca, wprowadzając do k.p.a. termin „siła wyższa”, nie zdecydował się na jego zdefiniowanie. Pokusili się o to jednak autorzy uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej do k.p.a. regulację art. 189e¹⁷, wskazując, że przez siłę wyższą należy rozumieć „zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przezwyciężyć”. Nie podzielam negatywnej oceny niesformułowania legalnej definicji terminu „siła wyższa” w ustawie procesowej, którą wyraziła L. Staniszevska¹⁸. W moim przekonaniu brak owej definicji nadaje regulacji potrzebną elastyczność. Należy za to zgodzić się w pełni z opinią M. Piłicha, że „wszelkie definicje pojęcia siły wyższej są sporne, zaś próby ich konstruowania tylko pozornie ograniczają niepewność adresatów norm prawnych”¹⁹.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 roku, sygn. II GSK 1306/17, LEX nr 2664503.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2140.

¹⁶ K. Sikora, [w:] G. Lubeńczuk, K. Sikora, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 520; P. Daniel, *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, s. 41; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2018 roku, sygn. II GSK 3161/16, LEX nr 2618277.

¹⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

¹⁸ Zob. L. Staniszevska, *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu na styku z odpowiedzialnością karną*, [w:] *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 205.

¹⁹ M. Pilich, *Siła wyższa jako przesłanka nieodpowiedzialności przewoźnika za przesyłkę*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 96.

Brak ustawowej definicji siły wyższej wymaga podjęcia wysiłku poszukiwania jej treści w innych źródłach. W słowniku języka polskiego przez siłę wyższą rozumie się „zdarzenie, któremu nie można zapobiec nawet przy największych staraniach, np. klęskę żywiołową”²⁰.

Zagadnienie „siły wyższej” przynależy tradycyjnie do prawa prywatnego. Już w rzymskim prawie zobowiązań sformułowano zasadę, zgodnie z którą dłużnik nie odpowiada, jeżeli powodem niewykonania zobowiązania był niezależny od niego przypadek losowy zwany *casus maior* lub *vis maior*, za który uznawano przykładowo: burzę powodującą rozbicie statku, trzęsienie ziemi, najazd nieprzyjaciół, powódź, pożar spowodowany uderzeniem pioruna²¹.

Koncepcja siły wyższej przeżyła swoisty renesans dopiero w okresie dziewiętnastowiecznej rewolucji przemysłowej w Europie, kiedy to poszukiwano rozwiązań problematyki naprawiania szkód powstałych w związku z działaniem, zakładanych coraz liczniej, przedsiębiorstw przemysłowych. Wypracowano wówczas, uznawane współcześnie za klasyczne, teorie siły wyższej. Autorem pierwszej z nich, określanej mianem subiektywnej, był L. Goldschmidt, który za siłę wyższą uznawał każde zdarzenie, przede wszystkim działanie sił przyrody, któremu nie można zapobiec pomimo przedsięwzięcia nadzwyczajnych środków ostrożności (z niem. *ausserordentliche Vorsichtsmassregeln*). W opozycji do niej A. Exner sformułował koncepcję obiektywną, zgodnie z którą siłą wyższą może być wyłącznie zdarzenie pochodzące z zewnątrz — nadzwyczajna siła, która rodzajem i gwałtownością swego wystąpienia przewyższa w oczywisty sposób wypadki życia codziennego, wykluczając tym samym jakiekolwiek podejrzenie winy. Niemożność odparcia zdarzenia, w ocenie A. Exnera, choć zwykle towarzyszy sile wyższej, nie jest cechą ją konstytuującą²². Powstające w późniejszym okresie koncepcje siły wyższej w mniejszym bądź większym stopniu nawiązywały do teorii obu autorów.

Źródła zdarzeń uznawanych za siłę wyższą mogą być różne. Ze względu na to właśnie kryterium W. Warkało wyróżnił jej następujące rodzaje:

1. katastrofalne działania sił przyrody (*vis naturalis*),
2. akty władzy ustawodawczej i wykonawczej (*vis imperii, fait du prince*),
3. niektóre zaburzenia życia zbiorowego, jak akty siły zbrojnej (*vis armata*), zamieszki wewnętrzne, działania wojenne²³.

Współcześnie siła wyższa również jest przedmiotem szczególnego zainteresowania nauki prawa cywilnego. Zgodnie z art. 435 § 1 k.c. wystąpienie siły wyższej aktualizuje przesłankę wyłączającą odpowiedzialność za szkodę wyrząd-

²⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 3. R–Ż, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 217.

²¹ A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008, s. 278.

²² M. Sobczak, „Klasyczne” teorie siły wyższej w ich współczesnym zastosowaniu, „Przegląd Prawa Prywatnego” 2010, z. 3, s. 758–764.

²³ W. Warkało, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9–10, s. 100–101.

dzoną przez przedsiębiorstwo wprowadzane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 § 1 k.c.)²⁴. Z perspektywy cywilistów siła wyższa pozostaje zatem okolicznością wyłączającą odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie ryzyka.

Bogaty dorobek naukowy oraz orzecznicy prawa cywilnego w tym zakresie z całą pewnością może posłużyć jako wzorzec przy budowaniu pojęcia „siła wyższa” w prawie administracyjnym. Problematyka siły wyższej obca jest z kolei, co do zasady, nauce prawa karnego, co wynika z tego, że centralnym pojęciem tej gałęzi prawa jest „przestępstwo”, które może stanowić wyłącznie czyn człowieka, a więc zachowanie (działanie, zaniechanie) zależne od jego woli²⁵. Stany zaistniałe wskutek działania siły wyższej nie są zatem podstawą przypisania jednostce odpowiedzialności karnej.

Warto zwrócić uwagę, że termin „siła wyższa” występuje także na gruncie prawa europejskiego. J. Maliszewska-Nienartowicz, dokonując przeglądu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w poszukiwaniu treści pojęcia „siła wyższa”, doszła do wniosku, że można w nim wyróżnić dwa elementy — obiektywny i subiektywny. Pierwszy z nich ma odnosić się do nadzwyczajnego (anormalnego, wyjątkowego) oraz nieprzewidywalnego zdarzenia, niepozostającego w sferze kontroli podmiotu zobowiązanego, które stanęło na przeszkodzie wykonania zobowiązania. Drugi z kolei oznacza wymóg zachowania przez podmiot zobowiązany wszelkiej wymaganej staranności, aby zapobiec zdarzeniu i jego skutkom²⁶. Zwraca się jednak uwagę, że koncepcja siły wyższej w orzecznictwie Trybunału ma charakter autonomiczny i różni się od analogicznych koncepcji na gruncie prawa krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej wskazanym już wymogiem dołożenia należytej staranności w celu zapobieżenia zdarzeniu i jego skutkom²⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można również spotkać judykaty, w których podjęto wysiłek zdefiniowania siły wyższej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 roku za „działanie siły wyższej” uznano

zdarzenie zewnętrzne, niemożliwe do przewidzenia, przez co należy rozumieć też niskie prawdopodobieństwo jego zajścia w danej sytuacji, a także niemożliwe do zapobieżenia. Przy czym chodzi w tym wypadku nie tyle o niemożliwość zapobieżenia samemu zjawisku, co jego następstwom. Według tzw. teorii obiektywnej nie jest też dopuszczalne, aby przy ocenie wpływu zdarzenia na działanie lub zaniechanie była miarodajna wyłącznie ocena podmiotu powołującego się na siłę

²⁴ Zgodnie z brzmieniem przepisu „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprowadzany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”.

²⁵ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 96.

²⁶ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Siła wyższa w prawie wspólnotowym — orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz regulacje prawa wtórego*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 4, s. 9–10.

²⁷ M. Sobczak, *Pojęcie siły wyższej (force majeure) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 98.

wyższą. Jednak stosowanie tej teorii musi odbywać się z uwzględnieniem okoliczności ocenianych indywidualnie dla danego przypadku. Ocena ta powinna być zatem dokonywana „z zewnątrz”, ale przy uwzględnieniu konkretnej sytuacji ocenianego²⁸.

Wśród przykładów zdarzeń kwalifikowanych jako siła wyższa wskazuje się zarówno zjawiska przyrody (powódzie, huragany, trzęsienia ziemi), jak i te wywołane przez człowieka (działania wojenne, gwałtowne rozruchy, akty władzy publicznej, którym należy się podporządkować)²⁹.

Jednym z elementów charakteryzujących odpowiedzialność prawną w prawie administracyjnym jest jej obiektywny charakter³⁰, co oznacza, że wystarczające do przypisania tej odpowiedzialności jest samo naruszenie obowiązków administracyjnych, bez znaczenia pozostaje natomiast przyczyna, która do tego doprowadziła³¹. Odpowiedzialność administracyjna nie ma jednak absolutnego charakteru. Zdaniem L. Staniszewskiej

Ustawodawca, stanowiąc w art. 189e k.p.a., że w przypadku działania w stanie siły wyższej strona nie podlega ukaraniu, decyduje o przyjęciu koncepcji odpowiedzialności obiektywnej typu *strict liability*, z możliwością uwolnienia się od niej w wąskim zakresie przypadków nagłych, nie do uniknięcia, nad którymi człowiek nie panuje³².

Taki typ odpowiedzialności charakteryzuje to, że naruszający prawo może się od niej uwolnić, jeśli wykaże, że zrobił wszystko, czego można było od niego wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić³³.

Należy jednak rozważyć, czy zasadne jest twierdzenie, że uniknięcie odpowiedzialności administracyjnej za delikt zagrożony karą pieniężną jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy sprawca deliktu udowodni, że do naruszenia prawa doszło wskutek siły wyższej, czy też obowiązek wykazania, iż siła wyższa nie wystąpiła, ciąży każdorazowo na organie administracji publicznej prowadzącym postępowanie sankcyjne. Zagadnienie to trzeba uznać za kluczowe z perspektywy tematyki prowadzonych rozważań.

Jak dotąd niewielu autorów pokusiło się o wyrażenie własnego stanowiska w tym zakresie. Jednym z nich jest A. Wróbel, zdaniem którego „wykazanie, że doszło do naruszenia prawa, tj. niedopełnienia obowiązku (naruszenia zakazu),

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 roku, sygn. II GSK 922/16, LEX nr 2483439.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2010 roku, sygn. II SA/Bd 749/13, LEX nr 1534024.

³⁰ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2017, nr 2 (11), s. 17.

³¹ M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 136.

³² L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 213.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 roku, sygn. P 12/01, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, cz. 2, Warszawa 2004, s. 235.

doszło wskutek działania siły wyższej, należy do podmiotu zobowiązanego”³⁴, a zatem strony postępowania. Przyjęcie tego zapatrywania oznaczałoby w istocie, że na organie administracji publicznej spoczywa jedynie konieczność udowodnienia, że doszło do popełnienia deliktu administracyjnego, co miałoby być wystarczającą podstawą do ukarania strony administracyjną karą pieniężną. Jednostka, chcąc uniknąć kary, musiałaby z kolei udowodnić związek przyczynowy między naruszeniem prawa a siłą wyższą. Bierna postawa strony skutkowałaby przyjęciem, że delikt nie został popełniony w następstwie siły wyższej. Przyjęcie za prawidłowe przywołanego stanowiska A. Wróbla oznaczałoby w istocie, że w wypadku deliktów administracyjnych zagrożonych administracyjnymi karami pieniężnymi ustawodawca wprowadza domniemanie popełnienia deliktu wskutek innych niż siła wyższa okoliczności. Takie domniemanie mogłoby zostać obalone, ale tylko przez stronę postępowania administracyjnego. Wydaje się jednak, że brzmienie art. 189e k.p.a. nie pozwala na formułowanie domniemanie, o którym mowa. Pogląd autora nie wydaje się więc prawidłowy, a co więcej — brakuje podstaw, by uznawać go za „ugruntowany”³⁵.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 *in media* k.p.a.: „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Przepis ten wyraża zasadę prawdy obiektywnej, mającą status naczelnej zasady postępowania administracyjnego, w szczególności z uwagi na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym³⁶. Przyjmuje się, że ciężar dowodu odnośnie do istotnych okoliczności sprawy zasadniczo spoczywa na organie administracji publicznej prowadzącym postępowanie, wyjątki zaś w tym względzie muszą mieć każdorazowo podstawę ustawową³⁷. Oznacza to zatem, że w postępowaniu administracyjnym obowiązują zupełnie odmienne reguły rozkładu ciężaru dowodu niż choćby w prawie cywilnym. Trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 6 kodeksu cywilnego³⁸: „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”. Za niemające należytych podstaw należy uznać prezentowane niekiedy w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym

mimo iż art. 6 Kodeksu cywilnego nie obowiązuje w postępowaniu podatkowym, wynikająca z niego reguła dowodowa o uniwersalnym charakterze (albo, innymi słowy, pewna „idea” podstawowej

³⁴ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1222.

³⁵ Za ugruntowany przywołany pogląd uznają A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 1261.

³⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 82.

³⁷ J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak), [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 46.

³⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1145.

reguły dowodowej) znajdzie jednak zastosowanie. Kierując się bowiem tylko i wyłącznie zasadami logiki, w pełni uprawniony staje się wniosek, że ten, kto w postępowaniu (w tym także podatkowym) formułuje określone twierdzenie, musi je następnie dowieść pod rygorem, że twierdzenie uznane zostanie za nieudowodnione, przez co nie wywoła ono pożądaných przez twierdzącego skutków³⁹.

Choć przywołany pogląd sądu odnosi się *explicite* do postępowania podatkowego, zdaje się formułować tezę o charakterze dużo bardziej ogólnym (uniwersalnym), a przez to mającą odniesienie również do administracyjnego postępowania ogólnego.

Podzielić należy stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 roku, że:

W postępowaniu administracyjnym nie znajduje zastosowania zasada, iż ciężar dowodu spoczywa na osobie, która z określonego faktu wywodzi skutki prawne (art. 6 k.c.). Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego⁴⁰.

Rację ma zatem M. Podleśny, wskazując, że

polski model postępowania administracyjnego zakłada aktywną rolę organu administracji publicznej w postępowaniu dowodowym, a co za tym idzie organ jest obciążony ciężarem dowodu zawsze, ilekroć jest podmiotem twierdzącym, a także zawsze, gdy podmiotem twierdzącym jest strona, gdy na poparcie swoich tez nie przedstawia żadnych środków dowodowych⁴¹.

Przeniesienie na jednostkę ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym powinno wynikać *expressis verbis* z przepisów prawa. W prawie administracyjnym można niekiedy spotkać takie przypadki. Przykładowo zgodnie z art. 27 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴²: „ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne”. Należy zwrócić uwagę, że rozwiązania tego typu z reguły odnoszą się jednak do postępowań wszczynanych na wniosek, których przedmiotem jest przyznanie jednostce uprawnienia, a nie nałożenie na nią obowiązków, jak dzieje się to w przypadku administracyjnych kar pieniężnych. Kary te, co trzeba podkreślić, są nieraz w praktyce dużo bardziej dolegliwe dla jednostki niż sankcje karne, co wymaga zachowania wzmocnionych standardów ochrony jednostki.

W Dziale IVa k.p.a. nie ma regulacji, która wyznaczałaby w szczególności sposób *onus probandi* (ciężar udowodnienia) w postępowaniach w przedmiocie na-

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2013 roku, sygn. I FSK 887/12, LEX nr 1356272.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 roku, sygn. I SA/Wa 34/07, LEX nr 351343.

⁴¹ M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 647.

⁴² Dz.U. z 2018 r. poz. 627.

łożenia kary pieniężnej na jednostkę. Oznacza to, że w postępowaniach sankcyjnych w pełni znajdują zastosowanie normy art. 7, 77 § 1 k.p.a., a co za tym idzie — na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wykazania wszelkich okoliczności, od których zależy możliwość nałożenia na jednostkę sankcji — jedną z nich jest przesądzenie, że popełnienie deliktu nie nastąpiło wskutek działania siły wyższej. Należy się zatem zgodzić z D. Dąbek, która twierdzi, że „Ciężar wykazania faktu zaistnienia czynu podlegającego sankcji oraz okoliczności tego czynu powinien spoczywać na organie administracyjnym prowadzącym postępowania, a nie na jednostce”⁴³. Popełnienie deliktu administracyjnego w warunkach siły wyższej należy przy tym uznać za okoliczność czynu.

Oznacza to, że siła wyższa jest negatywną przesłanką przypisania jednostce odpowiedzialności administracyjnej za delikt zagrożony administracyjną karą pieniężną. Organ prowadzący postępowanie sankcyjne każdorazowo zobligowany jest ustalić nie tylko wystąpienie przesłanki pozytywnej odpowiedzialności w postaci naruszenia prawa, lecz także niewystąpienie przesłanki negatywnej, a więc siły wyższej. Uznać należy, że brak odniesienia w treści uzasadnienia decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną za delikt administracyjny do przesłanki negatywnej z art. 189e k.p.a. przesądza o wadliwości decyzji. Wyjątkiem w tym zakresie będą sytuacje, w których przepisy ustaw materialnoprawnych *expressis verbis* wyłączają dopuszczalność stosowania art. 189e k.p.a. Przykładem tego typu regulacji może być art. 126 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 roku — Prawo atomowe⁴⁴, który stanowi, że: „Do kar, o których mowa w art. 123, nie stosuje się przepisów art. 189e oraz art. 189f § 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego”. Wprowadzanie w ustawach prawa materialnego przepisów wyłączających stosowanie art. 189e k.p.a. może budzić uzasadnione wątpliwości. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 marca 1992 roku:

Z ogólnych zasad [...] naszego prawa wynika, że skutki zdarzenia, na które zainteresowana osoba nie ma wpływu i któremu przy najbardziej posuniętej staranności nie może zapobiec, a więc skutki siły wyższej, nie powinny tej osoby obciążać ujemnymi konsekwencjami⁴⁵.

Jak już wskazano, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie sankcyjne jest ustalenie, że doszło do popełnienia deliktu oraz jakie były okoliczności mu towarzyszące, a więc czy do naruszenia prawa nie doszło wskutek siły wyższej. Dopiero przesądzenie, że delikt popełniono, a nie ma podstaw do zastosowania art. 189e oraz art. 189f § 1 i 3 k.p.a. (obligatoryjne przesłanki odstąpienia

⁴³ D. Dąbek, *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej a wolność jednostki*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 127.

⁴⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1792.

⁴⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1992 roku, sygn. III CZP 10/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, z. 2, s. 73.

od nałożenia kary) daje podstawę do zastosowania normy prawa materialnego przewidującej karę administracyjną.

Należy jednak rozważyć, jak powinien zachować się organ administracji publicznej prowadzący postępowanie na wypadek stwierdzenia, że do popełnienia deliktu zagrożonego karą pieniężną doszło w warunkach odpowiadających hipotezie normy art. 189e k.p.a. Regulacje kodeksowe nie dają precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie. Zdaniem S. Dudziaka uzasadnia to potrzebę sięgnięcia do wzorów prawnych w tym zakresie, a konkretnie do art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k.⁴⁶, zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze. W konsekwencji, w ocenie autora, powzięcie przez organ na etapie przedprocesowym informacji, że do naruszenia prawa doszło wskutek siły wyższej, miałoby skutkować odmową wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdyby zaś okoliczność ta została wykazana po wszczęciu postępowania, powinno zostać ono umorzone jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.⁴⁷

Należy wskazać, że skorzystanie z rozwiązań prawnych *per analogiam* może budzić uzasadnione wątpliwości, gdyż przyjmuje się, że przy nakładaniu kar administracyjnych nie stosuje się procedur karnych⁴⁸. Ponadto wspomniany art. 61a k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań wszczynanych na wniosek strony, podczas gdy administracyjne postępowania sankcyjne ze swej istoty wszczynane są na zasadzie oficjalności. Trudno bowiem wymagać, aby osoba odpowiedzialna za delikt administracyjny, do którego doszło na skutek siły wyższej, sama domagała się wszczęcia postępowania. Oznacza to, że powzięcie informacji, iż do popełnienia deliktu doszło na skutek siły wyższej, skutkować będzie nie tyle odmową wszczęcia postępowania, ile po prostu jego niewszczęciem. Należy zgodzić się w pełni ze stwierdzeniem, że ustalenie okoliczności, o których mowa w art. 189e k.p.a., w stadium postępowania wyjaśniającego skutkuje umorzeniem postępowania administracyjnego⁴⁹.

Z prowadzonych rozważań wynika, że przesłanka siły wyższej, choć nie jest pełnym *novum* w reżimie odpowiedzialności administracyjnej, budzi wiele wątpliwości na etapie stosowania prawa. Brak ustawowej definicji tego terminu pozwala, poszukując jego znaczenia, sięgać po dorobek doktryny i orzecznictwa,

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1987.

⁴⁷ S. Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 28.

⁴⁸ Z. Janku, *op. cit.*, s. 550.

⁴⁹ A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*, s. 1261–1262; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 107; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1032; A. Krawczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 998–999.

w szczególności z zakresu prawa cywilnego. Przez siłę wyższą należy rozumieć zdarzenie nagłe, nadzwyczajne, pozostające poza kontrolą jednostki. Nie jest jednak zupełnie przesądzone, czy możliwość jemu zapobieżenia ma znaczenie dla uznania go za siłę wyższą. Przypisanie jednostce odpowiedzialności za delikt zagrożony administracyjną karą pieniężną wymaga od organu administracji publicznej zweryfikowania, czy do naruszenia prawa nie doszło wskutek działania siły wyższej, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych. Ciężarem dowodu wystąpienia tej okoliczności nie można obciążać strony administracyjnego postępowania sankcyjnego. Ustalenie na etapie postępowania dowodowego, że do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, obliuguje organ do umorzenia postępowania. Organ nie wszczyna postępowania, gdy okoliczność popełnienia deliktu wskutek działania siły wyższej jest dostrzegalna *prima facie* już na etapie przedprocesowym.

Ocena wprowadzenia art. 189e k.p.a. do polskiego systemu prawnego powinna być jak najbardziej pozytywna. Dotychczas siła wyższa była okolicznością uwzględnianą w procesie nakładania administracyjnych kar pieniężnych, gdy przepisy statuujące delikt administracyjny wskazywały na możliwość jej uwzględnienia. Od 1 czerwca 2017 roku, a więc od wejścia w życie nowelizacji k.p.a., ten stan rzeczy uległ zmianie. Można oczywiście, skądinąd zasadnie, kontestować umiejscowienie regulacji dotyczącej nakładania lub wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, ze względu na ich materialnoprawny charakter, w ustawie procesowej, jednak z pewnością jej zupełny brak byłby z perspektywy jednostki czymś znacznie gorszym. Należy przy tym zauważyć, że administracyjne kary pieniężne są tylko jednym z rodzajów sankcji administracyjnych będących w dyspozycji organów administracji publicznej. Niezrozumiałym jawi się fakt odniesienia siły wyższej wyłącznie do deliktów zagrożonych administracyjnymi karami pieniężnymi z pominięciem deliktów, dla których ustawodawca przewiduje inny rodzaj, nieraz bardzo dolegliwej, sankcji administracyjnej. *De lege ferenda* można postulować, aby siła wyższa stała się negatywną przesłanką odpowiedzialności administracyjnej *in genere*. Ponadto należy podzielić pogląd W. Radeckiego, iż niezrozumiałe jest to, dlaczego w art. 189e k.p.a. ustawodawca obok siły wyższej wśród okoliczności wyłączających karalność deliktu administracyjnego nie wskazał również „stanu wyższej konieczności”⁵⁰. Wydaje się, że dopuszczenie się deliktu administracyjnego w stanie wyższej konieczności również powinno uchylać odpowiedzialność administracyjną jednostki.

⁵⁰ W. Radecki, *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10, s. 39.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Bąkowski T., *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 37, 2017.
- Daniel P., *Odpowiedzialność administracyjna z tytułu naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego w świetle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5.
- Dąbek D., *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej a wolność jednostki*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
- Janku Z., *Prawo karne — administracja publiczna — prawo administracyjne*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, red. M. Królikowski, M. Zawłocki, Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16.
- Lubeńczuk G., Sikora K., *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Siła wyższa w prawie wspólnotowym — orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz regulacje prawa wtórego*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 4.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2009.
- Pilich M., *Siła wyższa jako przesłanka nieodpowiedzialności przewoźnika za przesyłkę*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4.
- Podleśny M., *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10.
- Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Słownik języka polskiego*, t. 3. R–Ż, red. M. Szymczak, Warszawa 1981.
- Sobczak M., „Klasyczne” teorie siły wyższej w ich współczesnym zastosowaniu, „Przegląd Prawa Prywatnego” 2010, z. 3.
- Sobczak M., *Pojęcie siły wyższej (force majeure) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018.

- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Staniszewska L., *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu na styku z odpowiedzialnością karną*, [w:] *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2017, nr 2 (11).
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4.
- Warkało W., *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9–10.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ziemski K., *Próba oceny trafności objęcia kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018.

Force majeure as a negative ground for liability for delicts liable to administrative monetary penalties

Summary

Force majeure is a negative ground for liability for delicts liable to administrative monetary penalties. In accordance with art. 189e of the Code of administrative proceedings: “The party shall not be sanctioned, if the violation of law was caused by *force majeure*”. The author considers the consequences of *force majeure* as a negative ground for liability for delicts liable to administrative monetary penalties.

Keywords: *force majeure*, administrative proceedings, administrative monetary penalties.