

PAWEŁ MAJCZAK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: pawel.majczak@uwr.edu.pl

Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych

Wstęp

Zakres regulacji administracyjnej przybrał obecnie rozmiary, w których zasadniczo nie występują dziedziny życia społecznego wolne od ingerencji państwa. Na przestrzeni lat można odnotować rozwój rozwiązań o charakterze sankcyjnym, zwłaszcza w zakresie szeroko stosowanych kar administracyjnych. Choć w wielu szczególnych ustawach administracyjnych wprowadzono swoiste rozwiązania lub zaadaptowano normy z innych działów prawa, istnieją regulacje, w których nie stworzono dodatkowych gwarancji procesowych dla adresatów administracyjnych kar pieniężnych. Unormowania szczególne dotyczące kar administracyjnych są najczęściej szcątkowe. Wysokość kar niejednokrotnie określana jest sztywno, a jeżeli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tzw. konstrukcji widełkowych, to w ustawach materialnoprawnych z reguły nie sprecyzowano czynników egzoneracyjnych i obciążających¹.

Ze względu na represyjny charakter i dolegliwość dla strony, na którą kary administracyjne są nakładane, zaczęły pojawiać się postulaty uregulowania zasad ogólnych ich wymierzania z uwzględnieniem przesłanek wyłączających lub umożliwiających gradację wysokości kary. Uzasadniano, że braki legislacyjne prowadzą do zjawisk niebezpiecznych z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka, zwłaszcza poprzez nierówne traktowanie administrowanych, pod-

¹ M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez prezesa UOKiK)*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 45.

legających ukaraniu na podstawie różnych przepisów². Twierdzono, że podmioty, wobec których miała być zastosowana odpowiedzialność za delikt administracyjny, znajdują się w zdecydowanie gorszej sytuacji niż oskarżeni o popełnienie przestępstwa bądź wykroczenia³.

Niebagatelny wpływ na kształt gwarancji materialnych i proceduralnych wymierzania kar administracyjnych ma tzw. miękkie prawo międzynarodowe, zwłaszcza Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych oraz Rezolucja nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji⁴. Dla pogłębiania refleksji nad istotą odpowiedzialności administracyjnej znaczenie ma również:

wynik konfrontacji tradycyjnej konstrukcji odpowiedzialności administracyjnej z coraz bardziej ekstensywną interpretacją Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵ (w szczególności art. 6) wskazującej na potrzebę istotnej zmiany podstaw i sposobu sankcjonowania deliktów administracyjnoprawnych i traktowania, przynajmniej niektórych z nich, ich jak spraw karnych⁶.

Przez wiele lat nie można było wypracować spójnej koncepcji legislacyjnej co do sposobu ustanawiania sankcji administracyjnych⁷. Regulacje dotyczące kar administracyjnych zaproponowano w rozdziale V projektu ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁸. Projekt ten nie wszedł jednak do obrotu prawnego. Mimo tego nie porzucono planów wprowadzenia przepisów odnoszących się do problematyki kar administracyjnych.

Kolejną próbę ustanowienia ogólnych przepisów o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych podjęto w rządowym projekcie ustawy — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo działalności gospodarczej. Projekt został jednak wycofany z Sejmu. Niektóre organy administracji publicznej (np. prezes UOKiK), aby wpływać na stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych, zaczęły posługiwać się wytycznymi⁹.

Następna okazja wdrożenia ogólnych przepisów pojawiła się przy pracach nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w ży-

² L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 28–29.

³ *Ibidem*, s. 35.

⁴ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁶ M. Błachucki, *op. cit.*, s. 42.

⁷ M. Błachucki, [w:] *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 7.

⁸ <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf> (dostęp: 30.06.2017).

⁹ M. Błachucki, *Wytyczne...*, s. 43.

cie 1 czerwca 2017 r.¹⁰ Z braku lepszego wyboru¹¹ ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.¹² dział IVa, zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”, dodano do Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Wprowadzono w nim regulacje dotyczące zasad wymiaru sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym, możliwości odstępowania od ich wymierzania w szczególnie uzasadnionych przypadkach, unormowania o charakterze intertemporalnym, regulacje odnoszące się do zbiegu sankcji oraz przedawnienia ich ustalania i egzekwowania.

Daniel Nowicki oraz Sławomir Peszkowski zwrócili uwagę, że wprowadzanie materialnych i formalnych rozwiązań normatywnych wyłącznie w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych jest błędem. Nie można bowiem zapominać o unormowaniu również zasad stosowania innego rodzaju sankcji administracyjnych (np. cofnięcia zezwolenia), które są nie mniej dotkliwe niż kary administracyjne¹⁴. Logika dalszego wywodu wymaga dokonania bliższej analizy instytucji sankcji administracyjnych.

Pojęcie i klasyfikacja sankcji administracyjnych

Rozważania na temat pojęcia sankcji należy rozpocząć od postawienia następującej tezy: dla skuteczności normy prawnej konieczne jest zabezpieczenie jej wykonania sankcją. W przeciwnym wypadku taka norma staje się martwa.

Jedną z zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada przekonywania. Jej meritum tkwi we wpłynięciu na obywatela w taki sposób, aby miał przeświadczenie o słuszności swojej sytuacji, ukształtowanej przez treść norm prawnych. Należy jednak dopuścić możliwość, że znajdą się jednostki, które nie podporządkują się dobrowolnie powszechnie przyjętym regułom. Wobec tego w demokratycznym państwie prawnym niezbędne jest dysponowanie środkami, których zastosowanie pozwoli na przywrócenie stanu postulowanego

¹⁰ Należy zastrzec, że do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 czerwca 2017 r. ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w dotychczasowym brzmieniu, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy dotyczące mediacji (zob. art. 16 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

¹¹ Można się zastanowić, czy lepsze byłoby wprowadzenie regulacji dotyczących administracyjnych kar pieniężnych do Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.

¹⁴ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 20.

lub zapobiegnięcie ponownym jego naruszeniom. Konsekwencje naruszenia nakazów i zakazów można nazwać sankcjami¹⁵.

Jednym z pierwszych autorów zajmujących się omawianą materią był Józef Filipek, który pojmował sankcję jako całokształt gwarancji prawnych, zabezpieczonych realizacją prawa, odnoszony do wszelkich zachowań niezgodnych z prawem¹⁶. Z kolei Piotr Przybysz wskazał sześć funkcji sankcji, rozumianych jako najistotniejsze cechy przedmiotu badań. 1) Funkcja restytucyjna związana jest z przywróceniem zgodności stanu rzeczywistego z postulowanym, określonym w normie prawnej. 2) Funkcja represyjna mówi o tym, że sankcja ma stanowić dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana. 3) Funkcja motywacyjna (stymulacyjna) ma za zadanie pobudzać adresata sankcji do pożądaných działań i zniechęcać od dopuszczania się czynów niewłaściwych. 4) Sankcje administracyjne mają na celu ochronę pewnych dóbr, co jest przejawem funkcji ochronnej. 5) Funkcja redystrybucyjna związana jest z transferem majątkowym. 6) Ostatnia funkcja odnosi się do pomiaru wagi chronionego dobra, wyznaczającego zasadę, zgodnie z którą dolegliwość sankcji jest wprost proporcjonalna do wartości chronionego dobra¹⁷.

Z funkcjami sankcji związany jest podział kar administracyjnych o charakterze pieniężnym. Do pierwszej grupy zalicza się kary pełniące funkcję prewencyjną i gwarancyjną o dolegliwości proporcjonalnej do naruszenia (kary czysto administracyjne). W drugiej grupie znajdują się wszelkie kary pieniężne, które są nadmiernie surowe i pełnią przede wszystkim rolę represyjną (kary pieniężne o charakterze quasi-karnym)¹⁸. Należy jednak w tym miejscu wskazać, że: „podstawowy prewencyjny charakter sankcji administracyjnych nie wyklucza ich instrumentalnego charakteru represyjnego”¹⁹. Jan Jendrośka pojmował sankcję jako zwrot językowy, motyw, sygnał zastosowania negatywnych następstw w wypadku naruszenia normy prawnej oraz realizację tych następstw wobec podmiotu dopuszczającego się naruszenia²⁰.

Sankcje administracyjne można podzielić na trzy podstawowe kategorie: kary administracyjne, kary administracyjne o charakterze niepieniężnym oraz sankcje egzekucji. Karom administracyjnym o charakterze pieniężnym nadaje się szcze-

¹⁵ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 65.

¹⁶ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 12, s. 878.

¹⁷ P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *op. cit.*, s. 170–171.

¹⁸ L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 32.

¹⁹ M. Błachucki, *Wstępne...*, s. 44.

²⁰ J. Jendrośka, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki, M. Gro-madzka-Grzegorzewska, M. Wyrzkowski, *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęco-ny pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, Wrocław 1978, s. 128.

gólne znaczenie, ponieważ odrębnym regulacjom prawnym dotyczącym zasad wymierzania tych kar nie towarzyszy równolegle wprowadzanie analogicznych rozwiązań odnośnie do stosowania innych sankcji administracyjnych²¹.

Charakter prawny kary administracyjnej w świetle znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego

Pojęcie „kara administracyjna” często stanowi skrót myślowy, w którym utożsamia się ją z administracyjną karą pieniężną. W istocie za obiektywnie bezprawne zachowanie, bez orzekania o winie, za które odpowiedzialność przedmiotowa powstaje w mocy prawa, wymierza się karę o charakterze pieniężnym. Karę administracyjną należy zatem postrzegać jako środek mający na celu doprowadzenie do wyegzekwowania obowiązku publicznoprawnego, jako przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Nauka w instytucji kary administracyjnej dopatruje się z reguły trzech niewykluczających się wzajemnie elementów: represji, odszkodowania i przymusu²². Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”²³.

Kary administracyjne nie są opłatami²⁴, ponieważ kary wymierza się za działania nielegalne, natomiast opłaty — za działania zgodne z prawem²⁵. Mając na uwadze dorobek doktryny i praktyki stosowania prawa, ustawodawca w art. 189b k.p.a. wprowadził legalną definicję administracyjnej kary pieniężnej, przez którą 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.

Przed wejściem w życie nowelizacji wymierzanie kar administracyjnych cechował duży automatyzm. Wprawdzie nawet obecnie do kar czysto administracyjnych nie mają zastosowania standardy wynikające z art. 42 Konstytucji²⁶ (zwłasz-

²¹ D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *op. cit.*, s. 20.

²² L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 70.

²³ Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, LEX nr 25109.

²⁴ Por. M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, „Prawo” 133, 1986, s. 101–102.

²⁵ L. Klat-Wertelecka, *Opłaty administracyjne i sankcje prawne w administracji*, [w:] E. Klat-Górska *et al.*, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 44.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

cza zasada domniemania niewinności), jednak ich konstrukcja musi pozostawać w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego²⁷.

W wyniku wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 189f organy na etapie wymierzania kary są zobowiązane w pewnych okolicznościach od niego odstąpić. Strona nie zostanie ukarana, gdy do naruszenia prawa dojdzie na skutek działania siły wyższej. Jeżeli waga naruszenia prawa będzie znikoma, a strona zaprzestanie naruszania prawa lub ukaranie miałyby doprowadzić do naruszenia zakazu *ne bis in idem*, organ będzie zobowiązany odstąpić, w drodze decyzji, od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, poprzestając na pouczeniu. Czyniąc uwagi do zakazu ponownego ukarania za ten sam czyn (*ne bis in idem*), nie sposób nie zauważyć, że stan rzeczy osądzonej kojarzy się przede wszystkim z prawem karnym. Przejawia się on w wykluczeniu możliwości orzekania o tym samym czynie, ale tylko z punktu widzenia odpowiedzialności karnej danej osoby. Prawomocny wyrok karny nie uniemożliwia, aby ten sam czyn był oceniany przez pryzmat innego rodzaju odpowiedzialności prawnej²⁸. Należy odnotować również postulaty rozszerzenia zakresu zasady *ne bis in idem* na rodzaje odpowiedzialności podobnej do odpowiedzialności karnej, którą jest przede wszystkim odpowiedzialność administracyjna. O podobieństwie miałyby decydować głównie rodzaj i charakter prawny wymierzonej sankcji, lecz także funkcja pełniona przez wszystkie wchodzące w grę reżimy odpowiedzialności. Pod uwagę należałoby wziąć ponadto rodzaj czynu, którego dotyczy postępowanie, oraz rodzaj i rozmiar przewidzianej prawem sankcji²⁹. Prawdopodobnie w duchu tych uwag działał prawodawca, konstruując przepis art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.

W znowelizowanym k.p.a. zdecydowano się również na wprowadzenie konstrukcji fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary. Jeżeli okaże się, że nie zaszyły wymienione powyżej okoliczności niezbędne do obligatoryjnego odstąpienia od wymierzenia kary, organ może wyznaczyć stronie, w formie postanowienia, termin do usunięcia naruszania prawa lub termin i sposób powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Dla fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary niezbędne jest przekonanie, że usunięcie skutków naruszającego prawo zachowania strony pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna. Nie sposób nie

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, LEX nr 533558; B. Majchrzak, *Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądów Administracyjnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 67.

²⁸ M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, nr specjalny, s. 75.

²⁹ Takie stanowisko zostało zaprezentowane m.in. na XVII Międzynarodowym Kongresie Prawa Karnego, który odbył się w Pekinie w dniach 12–19 września 2004 r. Zob. *ibidem*, s. 71; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, LEX nr 32905; wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, LEX nr 619974.

zaznaczyć, że przepisy o odstąpieniu od wymierzenia kary można zastosować niezależnie od tego, czy wysokość kary została określona „widelkowo”, czy sztywno.

Odstąpienie od nałożenia kary należy odróżnić od przypadku, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.). Inna jest bowiem forma zakończenia sprawy administracyjnej. Odstąpienie od nałożenia kary następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 189f § 1 lub 3 k.p.a., natomiast gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, postępowania administracyjnego nie powinno się wszczynać. Gdyby jednak doszło do jego wszczęcia i w toku stwierdzono by działanie siły wyższej, właściwe jest umorzenie postępowania w sprawie wymierzenia kary administracyjnej na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., jako bezprzedmiotowego.

Ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji obrotu prawnego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do znowelizowanego k.p.a. przepisów regulujących przedawnienie. Jego okres, którego upływ powoduje zakaz nakładania administracyjnej kary pieniężnej, wynosi 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.

Przepisy ustaw materialnych odsyłają niejednokrotnie do stosowania ordynacji podatkowej³⁰. Renata Lewicka, Marek Lewicki oraz Joanna Wyporska-Frankiewicz wskazali, że: „próby odwoływania się do ordynacji podatkowej, czy też innych systemów prawnych są zjawiskiem niekorzystnym dla administrowanych”³¹. Zastanawiać może jednak, które przepisy — działu III o.p. czy działu IVa k.p.a. — należy stosować w takich przypadkach. Ustawodawca, tworząc przed nowelizacją k.p.a. regulacje prawne dotyczące kar administracyjnych, nie był konsekwentny we wprowadzaniu ich w równym wymiarze do wszystkich aktów prawnych. W jednych to czynił, w innych nie. Prawdopodobnie ze względu na wielość materii regulowanej przez przepisy prawa administracyjnego zdecydował się na użycie rozwiązania polegającego na wykorzystaniu przepisów dotyczących stosowania kar administracyjnych tylko w przypadkach, gdy przepisy odrębne nie zawierają regulacji w tym zakresie (art. 189a § 2–3 k.p.a.). Gdyby chciał całkowicie ujednotwić tę kwestię, musiałby zmienić wiele ustaw materialnoprawnych, tak aby nie dochodziło do kolizji między ich przepisami szczególnymi a przepisami ogólnymi k.p.a. Do znowelizowanego kodeksu wprowadzono rozwiązanie konstrukcyjne, które na chwilę obecną jest tak naprawdę próbą załatwienia braku dyrektyw wymiaru kar w niektórych przepisach, a nie ujednocnieniem przepisów w tym zakresie.

Przepisy szczególne mogą przewidywać termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa. W takich sytuacjach, skoro nie istnieje podsta-

³⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.).

³¹ R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *op. cit.*, s. 564.

wa wymierzenia kary, nie można liczyć okresu przedawnienia, którego bieg może ulec zawieszeniu (zob. art. 189g k.p.a.).

Przed nowelizacją k.p.a. wysokość administracyjnych kar pieniężnych była często³² niezależna od okoliczności, w jakich nastąpiły zachowania, z którymi ustawa wiązała zastosowanie sankcji. Kwotę kary określały przepisy prawa materialnego³³. Obecnie organ administracji publicznej wymierzający administracyjną karę pieniężną jest zobowiązany wziąć pod uwagę wiele czynników wymienionych w art. 189d k.p.a., mogących wpływać łagodząco lub obciążająco na wymiar kary. Dyrektywy wymiaru kary pozwalające na miarkowanie dolegliwości sankcji dla sprawcy nie mogą być jednak stosowane w każdej sprawie. Decyzję co do wysokości kary organ może podjąć, gdy przepisy regulujące wysokość kary nie zostały określone sztywno.

Wprowadzenie dyrektyw ogólnych wymiaru kary administracyjnej sprawia, że konstrukcja kar administracyjnych wykazuje znaczne podobieństwo do kar kryminalnych (por. art. 53 k.k.³⁴). Odniesienia do rozwiązań znanych z tej gałęzi prawa widać wyraźnie w nowo wprowadzonym do k.p.a. przepisie intertemporalnym (art. 189c), zgodnie z którym:

Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Przepis ten jest tak naprawdę przeniesieniem art. 4 ust. 1 k.k. do regulacji administracyjnoprawnej.

Dla ochrony podmiotów przed negatywnymi skutkami szybkiego i jednorazowego uiszczenia pieniężnej kary administracyjnej zbyt wysokiej w stosunku do ich aktualnych możliwości finansowych, co mogłoby np. doprowadzić do ich upadłości, wprowadzono przepis art. 189k k.p.a., dotyczący możliwości udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Ma on charakter uznaniowy, a jego zastosowanie jest uwarunkowane złożeniem przez stronę odpowiedniego wniosku. Dla udzielenia ulgi niezbędne jest, aby było ono uzasadnione ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony. Należy zaznaczyć, że organ, który nałożył administracyjną karę pieniężną, może udzielić ulgi na etapie wykonywania administracyjnej kary pieniężnej, a nie w stadium orzekania o wymierzeniu kary.

³² Przepisy szczególne niekiedy zawierały dyrektywy wymiaru kary.

³³ Zob. art. 40 ust. 7–9 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.; dalej: u.d.p.).

³⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.; dalej: k.k.).

Podsumowanie

Należy uznać, że sankcja powinna być dotkliwa, nieuchronna i odczuwalna dla podmiotu, wobec którego została wymierzona. Z jednej strony, groźba zastosowania sankcji za zachowanie niezgodne z prawem ma zapobiec jego podjęciu — zgodnie z zasadą *homo oeconomicus*, człowiek, dążąc do maksymalizacji osiąganych zysków, jest zmuszony dokonać kalkulacji, czy dane działanie niepożądane z punktu widzenia prawodawcy jest dla niego opłacalne. Po dokonaniu obliczeń jednostka musi być świadoma, że jeżeli zostanie wobec niej zastosowana sankcja, to nie tylko nie osiągnie zysku, ale nawet poniesie stratę. Z drugiej strony, gdy już dojdzie do naruszenia przepisów prawa, winowajca ma odczuć, że jego zachowanie było niepożądane, oraz w przyszłości pamiętać o niekorzystnych skutkach popełnionej przynęty.

Ustawodawca, dostrzegając problemy wynikające z braku przepisów ogólnych z zakresu kar administracyjnych, uznał, że taki stan regulacji administracyjnoprawnej budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej i innych zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Nowa forma regulacji kar administracyjnych jest zdecydowanie względniejsza dla strony. Widać to wyraźnie na przykładzie dopuszczenia możliwości udzielania ulg w wykonywaniu kary administracyjnej.

Warto się jednak zastanowić, czy ulgowe traktowanie tego typu zachowań niweczy sankcję administracyjną. Podmiot skłonny do naruszeń będzie dokonywał kalkulacji. Może dojść do wniosku, że bardziej opłaci mu się popełnić delikt administracyjny zagrożony sankcją, niż działać zgodnie z prawem. Gdyby nie było ulg w spłacie kary administracyjnej, rachunek korzyści, jakie mogłaby ewentualnie odnieść strona z nielegalnego działania, byłby zdecydowanie niższy niż w przypadku szansy, że organ zastosuje ulgę w wykonaniu kary administracyjnej. Co więcej — decyzję w sprawie udzielenia ulgi pozostawiono uznaniu organów. Niepokoi, czym w rzeczywistości będą się one kierowały, podejmując przedmiotową decyzję. Stosującym prawo przyznano tak naprawdę duży zakres władzy dyskrecjonalnej przy wymierzaniu i dochodzeniu należności z tytułu kar administracyjnych. Trzeba wziąć jednak pod uwagę, że nieodzowna jest współmierność kary w stosunku do charakteru naruszenia prawa³⁵. W tym momencie warto wcielić się w rolę jednostki, która nieświadomie, po raz pierwszy dopuściła

³⁵ Zasada współmierności w doktrynie i orzecznictwie nazywana jest również zasadą proporcjonalności, miarkowania, adekwatności, lecz także zakazem nadmiernej ingerencji. Wywodzi się z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji; zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122–123; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, poz. 59 n.; M. Wyrzykowski, *Legislacja — demokratyczne państwo prawa — radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 51; L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 35.

się drobnego deliktu administracyjnego. Być może zastosowanie ulgi byłoby dla niej wystarczającym bodźcem do przestrzegania prawa w przyszłości. Dlatego na obecnym etapie, tj. po wejściu omówionych przepisów w życie, najważniejsze jest, aby nie dopuścić do ich nadużywania. Odpowiedzialność przypada w tym zakresie organom administracji publicznej oraz sądom administracyjnym dokonującym kontroli działalności tych pierwszych.

Remarks regarding penalties regulated in the Code of Administrative Procedure

Summary

On 1 June 2017 an amendment to the Code of Administrative Procedure entered into force. The amendment introduced new legal solutions that will speed up administrative procedures and make procedures more efficient. The amendment introduces extensive changes, including administrative penalties. According to the new provisions, during making the decision on penalties, the body is obliged to take into account the circumstances of the case, such as gravity of the offence, fact of previous punishment for the same behavior or the personal conditions of party. It shall be noted that another regulations imposes mandatory withdrawal from punishment in case on occurring at least one of the premises indicated in the provision. This amendment introduces also 5-year limitation period for sentencing the party and its execution.

Keywords: application of penalties, judgment possessing validity in law, amendment of a code of administrative proceedings, sanction, obligation.