

ZASADY NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Robert Suwaj

ZASADY NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Robert Suwaj

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Politechnikę Warszawską
– Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Stan prawny na 1 listopada 2021 r.

Robert Suwaj, nr ORCID: 0000-0003-1372-9039

Recenzent

Prof. dr hab. Dariusz R. Kijowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktorzy prowadzący

Joanna Ołówek, Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli miszisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-474-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Nie ma wcale jakiego odrębnego przykrojonego
do potrzeb administracji prawa karnoadministracyjnego.
Nie powinno się naruszenia drugorzędnych
interesów administracji „stemplować na przestępstwa”
i uciekać się do kary tam, gdzie wystarcza zwykły przymus.

Fritz Fleiner
(Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts)

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	13
Rozdział 1	
System sankcji administracyjnych jako podsystem prawa publicznego	25
1.1. Administracyjne kary pieniężne – problem ustrojowy....	25
1.1.1. Cel sankcjonowania bezprawności zachowań	26
1.1.2. Potrzeba usystematyzowania problematyki administracyjnych kar pieniężnych na płaszczyźnie ustrojowej, systemowej i zadaniowej ...	28
1.1.3. Porządek pojęciowy.....	29
1.1.4. Rola zasad ogólnych	36
1.2. Koncepcja interesu publicznego jako dobra chronionego przez administrację publiczną	45
1.3. Funkcje sankcji administracyjnych.....	50
1.4. Europejskie standardy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych	53
1.5. Cel i adekwatność reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa administracyjnego	58
Rozdział 2	
Stosowanie przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych	61
2.1. Przepisy ogólne oraz przepisy szczególne a przepisy odrębne	63

2.2. Kryteria przedmiotowe	67
2.2.1. Sankcja za naruszenie prawa	67
2.2.2. Pieniężny charakter sankcji	73
2.2.3. Naruszenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku...	74
2.2.4. Kara nakładana decyzją.....	78
2.3. Kryteria podmiotowe	82
2.3.1. Organ administracyjny właściwy w sprawach administracyjnych kar pieniężnych.....	82
2.3.2. Adresat administracyjnej kary pieniężnej.....	83

Rozdział 3

Zasady ogólne w sprawach administracyjnych kar

pieniężnych dotyczące wszystkich typów kar	89
3.1. Informowanie o wszczęciu i przedmiocie postępowania oraz planowanych czynnościach dowodowych	93
3.2. Stworzenie warunków do czynnego udziału	95
3.3. Podejmowanie działań niezbędnych do załatwienia sprawy administracyjnej	101
3.4. Obowiązek współdziałania organów w toku postępowania	102
3.5. Wzbudzanie zaufania uczestników postępowań do organów władzy publicznej	107

Rozdział 4

Zasady związane z postępowaniem wyjaśniającym

4.1. Czynności postępowania wyjaśniającego	111
4.2. Ciężar dowodzenia	119
4.3. Otwarty system środków dowodowych	121
4.4. Swoboda zarządzania postępowaniem wyjaśniającym....	124
4.5. Uznanie okoliczności faktycznej za udowodnioną (art. 81 k.p.a.)	127
4.6. Legalność ograniczona do zasady <i>in dubio pro reo</i>	128
4.7. Prawda obiektywna	140

Rozdział 5

Zasady decydowania	143
5.1. Wyłączenie odpowiedzialności w formie administracyjnej kary pieniężnej	144
5.2. Stosowanie ustawy względniejszej (<i>lex mitior agit</i>)	146
5.3. Dopuszczalność wielokrotności karania innymi karami i środkami penalnymi (dualizm wewnętrzny i zewnętrzny).....	149
5.4. Obligatoryjne odstępianie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej	154
5.5. Fakultatywne odstępianie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej	159

Rozdział 6

Zasady ogólne dotyczące miarkowania administracyjnych kar pieniężnych wynikające z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	161
6.1. Miarkowanie (wyważanie) interesów	161
6.2. Proporcjonalność	163
6.3. Bezstronność.....	165
6.4. Równe traktowanie	167
6.5. Uprawnione oczekiwania	169
6.6. <i>In dubio pro reo</i>	172

Rozdział 7

Zasady dotyczące miarkowania administracyjnych kar pieniężnych	177
7.1. Waga i okoliczności naruszenia prawa	182
7.2. Powrót do naruszenia prawa	188
7.3. Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie	189
7.4. Stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa	192
7.5. Działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa	195
7.6. Wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła	197
7.7. Warunki osobiste osoby fizycznej	199

Podsumowanie	201
Bibliografia	213
Wykaz ustaw, do których wprowadzone zostały przepisy karne	219

WPROWADZENIE

Problematyka administracyjnych kar pieniężnych jako pozasądowej formy reakcji państwa na naruszenie prawa publicznego jest przedmiotem badań naukowych na ziemiach polskich od początków ubiegłego wieku, choć – jak pisał M. Zimmermann – problem ten analizowany był w nauce prawa karnego od stuleci, a dotyczy głównie badania pewnej prawidłowości, zgodnie z którą „zwiększeniu władzy państwa odpowiada zwiększenie zakresu i treści uprawnień karnych władz administracyjnych – i odwrotnie: tam gdzie siła władzy wykonawczej się rozluźnia, zwiększa się zakres działania sądów”¹. Przedmiotem niniejszej monografii jest prezentacja wyników analizy wpływu zasad prawa administracyjnego na proces orzekania przez organy administracji publicznej w sprawach administracyjnych kar pieniężnych.

Celem badań była próba oceny, czy w prawie krajowym istnieje spójny system reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa publicznego. Czy w systemie normatywnym bądź też na gruncie nauki przeprowadzono badania zmierzające do opracowania modelowej koncepcji odpowiedzialności za naruszenie prawa publicznego w taki sposób, by stworzyć instrumenty do adekwatnego publicznego sankcjonowania określonych – uznanych za naganne – zachowań w sposób skuteczny i nieuchronny? Czy stworzono system dóbr i wartości, które powinny podlegać szczególnej ochronie prawnej – a co za tym idzie – czy powstał też katalog adekwatnych sankcji, które można zastosować w celu ochrony poszczególnych dóbr, w sposób realizujący zakładane do osiągnięcia

¹ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 20.

cele publiczne? Powyższe zagadnienia wiążą się z kluczowym pytaniem o to, czy w prawie międzynarodowym, unijnym bądź krajowym zostały wypracowane zasady normatywne lub będące efektem dorobku orzeczniczego sądów i trybunałów europejskich oraz Trybunału Konstytucyjnego, które pozwalają ten system uporządkować na płaszczyźnie ustawowej w sposób pozwalający realizować zakładane funkcje zarówno w zakresie prewencji, restytucji, jak i racjonalnej represji, która nie będzie miała charakteru nadmiernego, a pozwoli na skuteczny i efektywny model reakcji, prowadząc do poprawy jakości działania systemu ochrony praworządności.

Analizą objęto kwestie oceny, czy w krajowym porządku prawnym istnieje normatywny model odpowiedzialności za naruszenie prawa administracyjnego oparty na konstrukcji odpowiedzialności subiektywnej, czy też organy władzy publicznej mogą orzekać o sankcjach administracyjnych również na zasadach ponoszenia odpowiedzialności obiektywnej. Rozważano, czy jest to wynik założenia o określonym celu, jaki ma być osiągnięty przez tego typu instrumenty odpowiedzialności prawnej, czy też nie stworzono żadnych reguł adekwatności w przyporządkowywaniu określonych modeli odpowiedzialności pewnym zachowaniom. Czy istnieje jednolity model stosowania gwarancji proceduralnych adekwatnych do stopnia rygorystyki i formy odpowiedzialności i czy reguluje on zasady adekwatnego stosowania konstytucyjnych gwarancji proceduralnych również przez organy administracyjne?

Z powyższymi kwestiami wiążą się kolejne pytania. Po pierwsze, jakie są założenia co do realizacji prawa do sądu w pełnym wymiarze w kontekście administracyjnych kar pieniężnych? Czy ochrona sprawowana przez organy wymiaru sprawiedliwości w kontekście oceny legalności działań organów administracji publicznej orzekających w sprawach administracyjnych kar pieniężnych powinna odbywać się w sposób jednolity, czy też nie ma to znaczenia i część spraw może być przemawiana do załatwienia przez sąd powszechny, orzekający w trybie postępowania cywilnego co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie będą one rozstrzygane przez sądy administracyjne w zakresie kontroli legalności działań organów administracyjnych? W konsekwencji trzeba również zastanowić się, jak należy ukształtować model sądowej kontroli

2.2. Kryteria przedmiotowe

2.2.1. Sankcja za naruszenie prawa

Kwestia podstawowa związana z zakresem przedmiotowym przepisów ogólnych dotyczy administracyjnej kary pieniężnej i sposobu jej rozumienia. Ustawodawca przyjął koncepcję regulacji administracyjnokarnych jako modelu postępowania, pomijając dwa kluczowe zagadnienia, czyli ograniczając zakres sankcji administracyjnych wyłącznie do sankcji pieniężnych oraz koncentrując się wyłącznie na należnościach pieniężnych o charakterze karnym, z pominięciem pozostałych należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym. Pojęcie sankcji jest zdecydowanie szersze niż administracyjna kara pieniężna, zawierają się w nim bowiem również obowiązki o charakterze niepieniężnym.

Założenie nawiązujące do ustawowego kształtowania sankcji administracyjnych na szczeblu ustawowym ma swoje uzasadnienie konstytucyjne, w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażona została zasada wyłączności i określoności ustawy w zakresie ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Koncepcja **wyłączności ustawy** dla normowania prawnego statusu jednostki istniała od dawna w polskiej doktrynie konstytucyjnej, sens wymogu ustawowej formy ograniczeń wolności i praw jest zaś – jak podkreśla się w literaturze⁸ – dość oczywisty, „zapewnia on udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a to oznacza jawność procesu decyzyjnego, chroni przed pochopnymi i nieprzemyślanymi posunięciami i pozwala na utrzymywanie w ryzach rządowej aktywności prawodawczej”⁹. Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, koncepcja ta oznacza, że „o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza jeszcze dla uznania ich merytorycznej zasadności (...), o tyle *a contrario*: brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzić

⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 31.

⁹ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 31.

musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z (...) art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁰.

Na gruncie orzecznictwa trybunalskiego wykształciły się pewne standardy jakościowe dla wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności. W pierwszej kolejności wskazuje się, że regulacja ustawowa powinna się cechować adekwatnym stopniem określoności odniesienia regulacji ustawowej do określonej dziedziny, np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw¹¹. Po drugie zaś, regulacja taka musi być kompletna, czyli na poziomie ustawy muszą zostać unormowane „wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa lub wolności”¹². Ten drugi aspekt nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wprowadzania środków oddziaływania na obywateli bądź przedsiębiorców w formie regulacji podustawowych. W doktrynie prawa konstytucyjnego za niedopuszczalne uznaje się nadawanie regulacji ustawowej blankietowego charakteru poprzez odesłanie unormowania ograniczenia w całości do rozporządzenia, co wprost wynika z ogólnego ujęcia art. 92 ust. 1 Konstytucji i dotyczy wszelkich dziedzin, w których ustawy upoważniają do wydawania rozporządzeń¹³.

W ocenie TK w odniesieniu do regulacji ograniczeń wolności i praw zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być więc jeszcze węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 Konstytucji¹⁴. Jednak już co do pytania o zakres, jaki w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji można unormować w akcie podustawowym, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest w pełni jednoznaczne ani konsekwentne. Można odnaleźć – szczególnie w początkowej fazie działalności TK – wyroki, w których Trybunał sformułował koncepcję minimalistyczną, wskazując że „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich

¹⁰ Por. wyroki TK: z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998/4, poz. 46; z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999/1, poz. 2 i z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1, poz. 3.

¹¹ Por. wyrok TK z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3, poz. 33.

¹² Por. wyrok TK z 18.02.2014 r., K 29/12, OTK-A 2014/2, poz. 11.

¹³ K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, tezy 11 i 15.

¹⁴ Por. wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001/3, poz. 56.

ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem możliwości (...) przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi¹⁵. W innych judykatach Trybunał podkreślał konieczność „umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej”¹⁶. Konstrukcja ta wydaje się dość jednolita i zakłada, że ustawa „musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”¹⁷. Mając to wszystko na uwadze, za zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji można uznać wyłącznie te regulacje podustawowe, które zawierają regulacje niebędące „podstawowymi” czy „zasadniczymi” elementami administracyjnej kary pieniężnej.

W tym kontekście szczególnie wątpliwa z perspektywy zgodności z zasadą wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności aktem ustawowym wydaje się cała konstrukcja prawna obostrzeń związanych z wprowadzonym stanem epidemii oraz szeregiem kolejnych rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 46b u.ch.z. (aktualne w tym zakresie jest rozporządzenie Rady Ministrów z 6.05.2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁸). Wprowadzone w ten sposób ograniczenia, zakazy i nakazy obowiązujące na obszarze, na którym wystąpił stan epidemii, Rada Ministrów ustanowiła w sposób oczywiście sprzecz-

¹⁵ Por. wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97; podobnie wyroki TK: z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999/4, poz. 75; z 6.03.2000 r., P 10/99, OTK 2000/2, poz. 56 i z 5.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001/2, poz. 33.

¹⁶ Tak np. wyrok TK z 25.05.1998 r., U 19/97, OTK 1998/4, poz. 47.

¹⁷ Tak w wyroku TK z 12.01.2000 r., P 11/98; zob. też wyroki: z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000/5, poz. 142; z 20.02.2001 r., P 2/00, OTK 2001/2, poz. 32 – i to w odniesieniu do regulacji karnej; z 10.04.2001 r., U 7/00; wyroki dotyczące regulacji podatkowych: z 3.04.2001 r., K 32/99, OTK 2001/3, poz. 53 i z 11.12.2001 r., SK 16/00, OTK 2001/8, poz. 257; wyroki z: 19.02.2002 r., U 3/01, OTK-A 2002/1, poz. 3; 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62; 16.03.2004 r., K 22/03, OTK-A 2004/3, poz. 20; 29.11.2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007/10, poz. 130; 5.12.2007 r., K 36/06, OTK-A 2007/11, poz. 154; 5.02.2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1, poz. 2; 19.06.2008 r., P 23/07, OTK-A 2008/5, poz. 82; 19.05.2009 r., K 47/07, OTK-A 2009/5, poz. 68; 7.03.2012 r., K 3/10, OTK-A 2012/3, poz. 25.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 861 ze zm.

ny z konstrukcją zasady wyłączności ustawy, kształtując aktem podustawowym cały zakres ograniczeń w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców, reglamentując czasowo zaopatrzenie w określonego rodzaju artykuły lub nawet ograniczając korzystanie z lokali bądź zakazując przebywania w określonych miejscach. Sama jednak kara pieniężna z tytułu naruszenia ograniczeń, nakazów i zakazów wynikających z rozporządzenia przewidziana została w przepisach rozdziału 8a ustawy o chorobach zakaźnych. W takim przypadku nie może budzić wątpliwości, że powyższe działanie dotyczące sposobu zachowania, za które nakładana jest kara pieniężna w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się za **sporządzone z lekceważeniem wagi i istoty praw i wolności, gwarantowanych ustawą zasadniczą**¹⁹.

W konsekwencji w judykaturze przyjmuje się powszechnie, że działanie organu administracji publicznej w warunkach niezgodności aktu podustawowego (jakim było rozporządzenie Rady Ministrów²⁰) z przepisami Konstytucji, sprawia, że rozporządzenie to – w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne – nie może być uznane za skuteczną i legalną podstawę prawną ograniczenia praw i wolności, a w konsekwencji ukarania obywatela lub innego podmiotu.

¹⁹ Por uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 28.01.2021 r., VII SA/Wa 1733/20, LEX nr 3121229.

²⁰ W tym konkretnym przypadku chodziło o rozporządzenie Rady Ministrów z 2.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Podobnie oceniono regulacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 31.03.2020 r., wydanym na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.c.h., które w ocenie WSA w Gliwicach „nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści wskazanych wyżej upoważnień ustawowych nie zawarł wskazań dotyczących materii przekazanej do uregulowania w kwestionowanym rozporządzeniu. W konsekwencji podejmowana przez nią w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki”, wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2021 r., III SA/Gl 625/20, LEX nr 3122818, a także wyroki: NSA z 8.09.2021 r., II GSK 602/21, LEX nr 3230490 i II GSK 427/21, LEX nr 3230427 oraz wyroki: WSA w Gdańsku z 26.08.2021 r., III SA/Gd 349/21, LEX nr 3223856; WSA w Warszawie z 22.04.2021 r., VII SA/Wa 1893/20, LEX nr 3229858; WSA w Warszawie z 31.03.2021 r., VII SA/Wa 1574/20, LEX nr 3229995.

Dodatkowo – jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych – upoważnienie przewidziane w art. 46b u.ch.z. uznaje się za wadliwe i naruszające art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ze wskazanej delegacji ustawowej nie wynika bowiem zakaz przemieszczania się pomiędzy miejscem zamieszkania a innym miejscem, w związku z czym taka delegacja ustawowa nie zawiera żadnych wytycznych odnośnie do wydania rozporządzenia. W konsekwencji dokonanej oceny sądy administracyjne odmawiają zastosowania aktu podustawowego (rozporządzenia) w zakresie, w jakim ogranicza prawa i wolności konstytucyjne, oraz uznają brak podstaw do wydania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej jako nieskuteczne i nielegalne (bez podstawy prawnej)²¹.

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się powszechnie, że w sposób szczególnie rygorystyczny zasada wyłączności ustawy powinna być stosowana w dziedzinie prawa karnego materialnego²², w którym w zasadzie wyklucza się możliwość upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym zakresie pogląd, że „nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia”²³. W podobnym

²¹ Por. też wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2021 r., VII SA/Wa 1479/20, LEX nr 3123329, w którego tezie przyjęto, że: „Niezastosowanie się prawodawcy do dyspozycji art. 52 ust. 3 Konstytucji i dopuszczenie (przez ustawodawcę) oraz wprowadzenie (przez Radę Ministrów) ograniczenia wolności przemieszczania się aktem podustawowym jest więc niedopuszczalne konstytucyjnie i prowadzi w rzeczywistości do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień; do tego takich, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”. Podobne twierdzenia znalazły się również w wyrokach NSA z 8.09.2021 r., II GSK 602/21 i II GSK 427/21.

²² Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 31.

²³ Por. wyrok TK z 20.02.2001 r., P 2/00.

tonie należałoby więc oceniać wprowadzanie do porządku prawnego sankcji administracyjnych za naruszenie prawa poprzez niedopełnienie obowiązków bądź naruszenie zakazów przy pomocy konstrukcji obostrzeń bądź samej kary w formie rozporządzenia.

Sam aspekt zachowania zasady wyłączności ustawowej jest oczywiście kluczowy dla ustalenia legalności sankcji administracyjnej, nie mniej istotny jest również problem jej adekwatności w kontekście reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa administracyjnego. Problem ten podnoszony był w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego głównie w kontekście tzw. zbiegu odpowiedzialności karnej (bądź karnoskarbowej) z odpowiedzialnością administracyjną. Trybunał wskazywał, że w takim przypadku konieczne jest zbadanie, czy kumulacja tych odpowiedzialności wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn jest zgodna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji **zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa**, stanowiącą istotny komponent zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) z art. 2 Konstytucji²⁴. Jak wskazano w innym judykacie: „Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie naciska na «adekwatność» celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia:

- 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana,
- 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów,
- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny”²⁵.

²⁴ Por. uzasadnienie do wyroku TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015/9, poz. 148.

²⁵ Wyrok TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009/7, poz. 112.

W wyroku z 30.11.2004 r., SK 31/04²⁶, Trybunał uznał, że „w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”.

O ile jednak powyższe rozważania odnoszą się w głównej mierze do ustawodawcy, organy administracyjne związane są zaś przy orzekaniu prawem obowiązującym, o tyle kryteria adekwatności, proporcjonalności oraz braku niezbędności muszą stanowić element kontroli sądowej w przypadku oceny legalności rozstrzygnięć dotyczących administracyjnych kar pieniężnych.

2.2.2. Pieniężny charakter sankcji

Pieniężny charakter sankcji administracyjnych uregulowany w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje wyłącznie finansową część sankcji administracyjnych. Ustawodawca postanowił unormować ogólne zasady postępowania w zakresie sankcji szczególnych, podlegających też egzekucji administracyjnej w sposób zdecydowanie sprawniejszy, z możliwością wykorzystania szerszego katalogu środków egzekucyjnych (sięgających także prowadzenia egzekucji z nieruchomości). Poza zakresem regulacji pozostawiono kwestie związane z na-

²⁶ OTK-A 2004/10, poz. 110. Powyższy pogląd o adekwatności zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji w kontekście zarzutu nadmiernej represyjności – dolegliwości sankcji administracyjnych został też potwierdzony m.in. w wyrokach TK z: 15.01.2007 r., P 19/06; 14.10.2009 r., Kp 4/09; 12.04.2011 r., P 90/08; 9.10.2012 r., P 27/11. W takiej sytuacji ocenie podlega cały mechanizm reakcji państwa na konkretne naruszenie prawa (sankcje karne, administracyjne, ich wymiar, obostrzenia proceduralne itd.), zob. też wyrok z 12.04.2011 r., P 90/08.

W książce omówiono wpływ zasad prawa administracyjnego na proces orzekania przez organy administracji publicznej w sprawach administracyjnych kar pieniężnych. Zaprezentowano założenia systemu sankcji administracyjnych oraz zakres stosowania przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych. Omówiono ogólne normy w sprawach administracyjnych kar pieniężnych dotyczące wszystkich typów kar, a także zasady związane z postępowaniem wyjaśniającym, decydowaniem i miarkowaniem administracyjnych kar pieniężnych, wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego.

Publikacja odpowiada m.in. na pytania dotyczące:

- legalności sankcjonowania deliktów administracyjnych zarówno środkami penalnymi, jak i administracyjnymi karami pieniężnymi;
- stosowania regulacji dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w każdej sprawie oraz w pełnym zakresie (w szczególności co do odstąpienia od nakładania oraz miarkowania);
- możliwości proporcjonalnego, adekwatnego i niezbędnego wymierzania zarówno kar określonych widełkowo, jak i w sposób sztywny;
- dopuszczalności wielokrotnego karania tego samego adresata za to samo zachowanie różnymi karami administracyjnymi.

Książka przeznaczona jest w szczególności dla pracowników wszystkich organów administracji publicznej (w tym także organów regulacyjnych), zajmujących się prowadzeniem postępowań w sprawach nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Będzie przydatna również dla profesjonalnych pełnomocników występujących w postępowaniach administracyjnych i sądowych, a także dla samych sędziów orzekających w przedmiocie kar pieniężnych za delikty administracyjne. Zainteresuje także studentów i doktorantów na studiach prawniczych i administracyjnych.

Robert Suwaj – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Politechniki Warszawskiej; specjalista z zakresu prawa procedur administracyjnych; autor publikacji naukowych, opracowań dydaktycznych, komentarzy, recenzji, opinii i głos poświęconych tematyce funkcjonowania administracji publicznej.



9788382464740 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-474-0



9 788382 464740

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)