

**UNIwersYTET SWPS**

**Instytut Prawa**

Mgr Dawid Korczyński

**Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych  
w transporcie drogowym**

Praca doktorska  
przygotowana pod kierunkiem naukowym  
Prof. Uniwersytetu SWSP, dra hab. Dariusza Jagiełło

**Warszawa 2024**

## SPIS TREŚCI

<b>STRESZCZENIE.....</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>9</b>
<b>WYKAZ SKRÓTÓW.....</b>	<b>12</b>
<b>WSTĘP .....</b>	<b>16</b>
<b>ROZDZIAŁ I. SANKCJE ADMINISTRACYJNE .....</b>	<b>24</b>
1.1. Rodzaje sankcji administracyjnych.....	24
1.1.1. Finansowe i niefinansowe sankcje administracyjne .....	29
1.1.2. Sankcje podatkowe (finansowe i niefinansowe) – uwagi ogólne .....	31
1.1.3. Funkcje sankcji administracyjnych.....	39
1.2. Wnioski .....	41
<b>ROZDZIAŁ II. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE.....</b>	<b>43</b>
2.1. Kwalifikacja administracyjnych kar pieniężnych do poszczególnych gałęzi prawa .....	44
2.1.1. Poglądy przedstawicieli doktryny.....	46
2.1.2. Poglądy prezentowane w orzecznictwie .....	55
2.1.3. Pogląd wyrażony w rezolucji przyjętej na XIV Kongresie AIDP .....	56
2.1.4. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 .....	57
2.1.5. Poglądy wyrażone w orzecznictwie ETPC oraz TSUE .....	58
2.2. Funkcje administracyjnych kar pieniężnych .....	63
2.3. Funkcje sankcji karnych.....	67
2.4. Funkcja sankcji administracyjnych a funkcja sankcji karnych .....	70
2.5. Przedmiot ochrony .....	73
2.6. Dolegliwość sankcji .....	80
2.7. Argumenty natury historycznej .....	88
2.8. Praktyka stosowania sankcji .....	92

2.9.	Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w poszczególnych ustawach regulujących transport drogowy w świetle orzecznictwa.....	96
2.9.1.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie <i>o transporcie drogowym</i> .....	96
2.9.2.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie <i>Prawo o ruchu drogowym</i> .....	104
2.9.3.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie SENT .....	106
2.9.4.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie <i>o drogach publicznych</i> .....	116
2.9.5.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie <i>o odpadach</i> i ustawie <i>o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów</i> .....	119
2.9.6.	Administracyjne kary pieniężne w ustawie <i>o przewozie towarów niebezpiecznych</i> .....	124
2.10.	Wzorce konstytucyjne .....	124
2.11.	Wzorce konwencyjne .....	129
2.12.	Wzorce prawa unijnego.....	130
2.13.	Wnioski .....	132

### **ROZDZIAŁ III. WINA ..... 135**

3.1.	Wina jako przesłanka odpowiedzialności za delikt administracyjny .....	135
3.2.	Wina jako element limitujący wysokość kary .....	172
3.3.	Wina jako okoliczność uzasadniająca odstępienie od nałożenia kary .....	176
3.4.	Wina jako przesłanka odpowiedzialności za delikty uregulowane w poszczególnych ustawach .....	177
3.5.	<i>Compliance</i> jako okoliczność wyłączająca zawinione działanie .....	182
3.6.	Wnioski .....	185

### **ROZDZIAŁ IV. OKOLICZNOŚCI WYŁĄCZAJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ ..... 187**

4.1.	Siła wyższa.....	188
4.2.	Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie <i>o transporcie drogowym</i> .....	192
4.3.	Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie <i>Prawo o ruchu drogowym</i> .....	195
4.4.	Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie SENT.....	198
4.5.	Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie <i>o drogach publicznych</i> .....	200

4.6.	Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie <i>o przewozie towarów niebezpiecznych</i> .....	202
4.7.	Wnioski .....	204

## **ROZDZIAŁ V. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej KARY PIENIĘŻNEJ..... 205**

5.1.	Odstąpienie od nałożenia kary a okoliczności wyłączające odpowiedzialność .....	206
5.2.	Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej .....	213
5.2.1.	Znikoma waga naruszenia i jego zaprzestanie .....	214
5.2.2.	Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie.....	220
5.2.3.	Inne przypadki odstąpienia, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów kary ....	221
5.2.4.	Ważny interes strony .....	224
5.2.5.	Interes publiczny .....	227
5.2.6.	Przyczyna szczególna wskazana w ustawie SENT (niedostępność rejestru) .....	238
5.3.	Forma prawna odstąpienia od nałożenia kary .....	239
5.4.	Pouczenie .....	240
5.5.	Odstąpienie od nałożenia kary nie stanowi pomocy publicznej, w szczególności pomocy <i>de minimis</i> .....	243
5.6.	Ulga w zapłacie kary .....	248
5.7.	Problem kar w konkretnie wskazanej wysokości.....	250
5.8.	Wnioski .....	253

## **ROZDZIAŁ VI. Zbieg odpowiedzialności za delikty ADMINISTRACYJNE..... 255**

6.1.	Tożsamość sprawy ( <i>idem</i> ) .....	260
6.2.	Zbieg odpowiedzialności za delikty z ustawy <i>o transporcie drogowym</i> oraz ustawy <i>o przewozie towarów niebezpiecznych</i> .....	265
6.3.	Zbieg odpowiedzialności za delikty z ustawy – <i>Prawo o ruchu drogowym</i> oraz ustawy <i>o drogach publicznych</i> .....	274
6.4.	Zbieg odpowiedzialności za delikt z ustawy <i>o transporcie drogowym</i> oraz <i>Prawo o ruchu drogowym</i> .....	277
6.5.	Zbieg odpowiedzialności za delikt z ustawy SENT .....	282
6.6.	Zbieg odpowiedzialności jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary i dyrektywa wymiaru kary w k.p.a. ....	284

6.7. Wnioski .....	287
<b>POSTULATY DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>289</b>
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>292</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>298</b>
I. Komentarz, monografie, rozdziały .....	298
II. Artykuły w czasopismach .....	302
III. Akty prawne.....	304
IV. Orzeczenia sądów polskich .....	306
a.Orzeczenia Sądu Najwyższego .....	306
b.Orzeczenia sądów powszechnych .....	306
c.Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	306
d. Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych .....	308
e.Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego .....	310
V. Orzecznictwo międzynarodowe .....	311
a. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka .....	311
b. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej .....	312
VI. Inne źródła .....	313

## STRESZCZENIE

Główny problem badawczy pracy oscyluje wokół określenia charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez polskie organy kontrolne za naruszenia w transporcie drogowym oraz ustalenie, czy stanowią one sankcje administracyjne, sankcje represyjne (karne *sensu largo*), czy też mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny lub należą do prawa administracyjnego karnego. Należy wskazać, że ich charakteru nie wyznacza wyłącznie formalna kwalifikacja do gałęzi prawa administracyjnego, ale również inne kryteria.

Określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych, a zatem rozwiązanie głównego problemu badawczego, powinno nastąpić w oparciu o konkretne kryteria, a to wymaga ich ustalenia. W konsekwencji zagadnienie badawcze o charakterze pomocniczym w stosunku do głównego problemu stanowi próba ustalenie kryteriów w oparciu o które powinno następować określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych.

W pracy staram się wykazać, że określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych stanowi wyjście do rozważań nad kluczowymi kwestiami związanymi z ich stosowaniem, w tym przede wszystkim standardami i gwarancjami oraz wzorcami konstytucyjnymi i konwencyjnymi, z którymi muszą być one zgodne. Konsekwencją tego stanowi sformułowanie drugiego szczególnego problemu badawczego, który stanowi określenie, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne w transporcie drogowym zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi ma charakter obiektywny, czy też oparta jest na zasadzie winy oraz jakie znaczenie ma określenie okoliczności ją wyłączających oraz przesłanek odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Wybór tematu wynika z tego, że zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i praktyce organów oraz orzecznictwie sądowym istnieją istotne rozbieżności co do charakteru odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi, a w konsekwencji co do tego, czy jest to odpowiedzialność obiektywna, czy subiektywna. To implikuje liczne kwestie związane z ich stosowaniem.

Celem pracy jest próba wskazania kryteriów, w oparciu o które powinno następować określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych. Zwracam uwagę na to, że często wskazywane w orzecznictwie i piśmiennictwie wyłącznie kryterium głównej funkcji sankcji (deklarowanej przez ustawodawcę) jest niewystarczające i

proceeds to erroneous results. Criteria on which one should proceed to determine the character of administrative fines are: qualification of administrative fines to a certain branch of law, character of the violation, within which one should take into account the subject of protection, the purpose declared by the legislator for their application, their actual function and the degree of blameworthiness, and also the practice of application by organs and courts. In defining the character of administrative fines, they may also have an influence on arguments of historical nature, and also the argument of analogy (*argumentum a similitudine*). At the same time, these criteria do not always have to be fulfilled jointly. In the case of the first criterion – qualification of the penalty in domestic law, it does not constitute a decisive criterion, unless the sanction was directly qualified by the legislator as criminal and then there is no need to study its character on the basis of the remaining criteria. In the case of the remaining criteria, it may be sufficient that they are fulfilled, but only some of them, in particular, to independently decide on the character of the penalty, one may use the criterion of the degree of its blameworthiness. In general, however, it is not an analysis of individual criteria, but only taking into account all of them jointly, that will explain the nature of administrative fines. One should also pay attention that the above criteria (with the exception of formal qualification to a certain branch of law) are not always unambiguous and fully reliable. They are based on the doctrine and jurisprudence, above all on the ETPCz and TSUE (i.e. the *Engel* criteria).

An analysis on the basis of the above criteria allowed to take the position that they have a hybrid character, i.e. administrative-criminal. With certainty, proceedings in respect of them do not constitute „classic cases of administrative discretion” (ang. *„classic exercise of administrative discretion”*), but also do not fall within the „core of criminal law” (ang. *core of criminal law*). Therefore, they constitute a hybrid, with which the problem is faced both by science and practice, with regard to the attachment to traditional branches of law (criminal, administrative and civil). From the scientific point of view, the institution of administrative fines constitutes an interdisciplinary issue, common to administrative and criminal law.

As a consequence of determining the character (nature) of administrative fines, in the transport law it is determined that they must be applied with the appropriate observance of standards and guarantees proper for criminal matters in an autonomous conventional and constitutional understanding, which does not exclude the separate nature of this model of responsibility and its realization in a formal administrative procedure.

Przyjęte w pracy metody badawcze pozwoliły mi dojść do wniosku, że ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi wymaga indywidualizacji. Za niedopuszczalne i niezgodne z zasadą proporcjonalności należy uznać nakładanie sztywno określonych administracyjnych kar pieniężnych bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności naruszenia.

W oparciu o rozważania i przeprowadzone analizy przedstawione w pracy, uzasadnione stało się sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Pierwszy postulat *de lege ferenda* dotyczy wyartykułowania winy jako okoliczności warunkującej ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi. Kolejny postulat odnosi się do rozszerzenia przesłanek odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych poprzez dodanie w dziale IVa k.p.a. przesłanki przyjmującej charakter klauzuli generalnej. Powinna ona znaleźć zastosowanie do wszystkich administracyjnych kar pieniężnych, nawet gdy odstąpienie od nich zostało uregulowane w przepisach odrębnych. Następny postulat *de lege ferenda* dotyczy dodania w przepisach przewidujących administracyjne kary pieniężne, regulacji umożliwiającej warunkowe umorzenie postępowania lub warunkowe zawieszenie administracyjnej kary pieniężnej. Za absolutnie konieczne uważam również uregulowanie kwestii zbiegu deliktów administracyjnych uregulowanych w ustawie *o transporcie drogowym* oraz ustawie *Prawo o ruchu drogowym*. Mogłoby to nastąpić poprzez dwa alternatywne rozwiązania wzorujące się na obowiązującym w prawie wykroczeń eliminacyjnym zbiegu przepisów lub idealnym zbiegu czynów znanym zarówno prawu wykroczeń, jak i prawu karnemu skarbowemu.

## SŁOWA KLUCZOWE

administracyjne kary pieniężne, transport drogowy, SENT, funkcja represyjna, funkcja prewencyjna, *ne bis in idem*, wina w prawie administracyjnym, delikt administracyjny, sankcja administracyjna, zbieg odpowiedzialności, interes publiczny



## SUMMARY

The key research issue of the dissertation concerns the determination of the legal nature of administrative penalties imposed by Polish inspection authorities for violations in road transport and determining whether they are administrative sanctions, repressive sanctions (penal *sensu largo*), or of a hybrid nature, i.e. administrative-penal or belonging to administrative-penal law. It must be emphasized that their nature is not determined exclusively by a formal qualification in the branch of administrative law, but other criteria as well.

The determination of the administrative nature of penalties, and thus the solution of the main research problem, should be carried out based on specific criteria that need to be specified. Consequently, a research issue that is auxiliary to the main problem is an attempt at determining criteria that ought to be followed in defining the nature (core) of administrative penalties.

In my dissertation I try to point out that the determination of nature of administrative penalties should be the starting point for considering essential issues related to their imposition, including but not limited to standards and guarantees as well as constitutional and conventional models that should be complied with. As a result, a separate special research problem has been identified, namely need to determine whether liability for administrative offences in road transport subject to administrative penalties is objective or rather fault-based and how important it is to establish circumstances that exclude it and conditions for waiving administrative penalties.

The choice of the subject matter stems from the fact that both legal literature and practice of authorities and judicature show major differences as to the manner of the liability for administrative offences subject to penalties, and consequently whether this liability is objective or subjective. This implies numerous issues with their application.

The purpose of this dissertation is to indicate criteria that should underlie the definition of administrative penalties. I point out that the exclusion of the criterion of the main function of the sanction (declared by the legislator) as often indicated in judicature and literature is insufficient and leads to incorrect results. The criteria to be followed in determining the nature of administrative penalties are as follows: qualification of penalties into a specific branch of law, the nature of violation, in which a protected object is to be taken into consideration, the purpose of their application declared by the

legislator, their actual function and level of severity as well as the practice of the authorities and courts. The definition of the nature of penalties may be also affected by historical arguments as well as inference from similarity (*agumentum a simile*). However, such criteria do not always have to be fulfilled jointly. In the case of the first criterion, namely the qualification of penalty in domestic law, it does not constitute a decisive criterion, unless a sanction has been qualified by the legislator explicitly as penal and consequently it is not necessary to examine its nature based on any other criteria. With regard to the other criteria, it may be sufficient that only some of them are fulfilled, including but not limited to the criterion of the level of severity that may determine the nature of penalty by itself. However, it is generally not the analysis of individual criteria, but rather their joint consideration, that will clarify the nature of administrative penalties. It is worth pointing out that the above-mentioned criteria (except for the formal qualification into a specific branch of law) are not always explicit and fully reliable. They are based on the achievements of the doctrine and judicature, primarily of ECtHR and CJEU (so-called Engel criteria).

The analysis based on the above criteria has made it possible to take a stance that they are of hybrid nature, i.e. administrative-penal. Proceedings that concern them certainly do not constitute classic exercise of administrative discretion, but neither are they included in the core of criminal law. Therefore, they are a hybrid, which is problematic for both researchers and practitioners, due to the adherence to the division into traditional branches of law (penal, administrative and civil law). From the legal science point of view, the institution of administrative penalties is an interdisciplinary issue, common for administrative and penal law.

A consequence of determining the nature (core) of administrative penalties in road transport is the conclusion that they have to be applied in line with the standards and guarantees applicable for a penal case in the autonomous conventional and constitutional understanding which, at the same time, does not exclude the distinctiveness of this model of liability and its performance in a formal administrative procedure.

Research methods applied in the dissertation have led me to conclude that attributing the responsibility for offences subject to administrative penalties requires individualization. It should be recognised as inadmissible and contrary to the principle of proportionality to impose strictly defined administrative penalties while disregarding the individual circumstances of violation.

Based on the considerations and conducted analyses presented in the dissertation, it became justified to formulate the *de lege ferenda* postulates.

The first *de lege ferenda* postulate concerns the articulation of guilt as a circumstance that is a condition for bearing liability for administrative offences subject to administrative penalties. Another postulate concerns the extension of premises for waiving the imposition of administrative penalties by adding a premise that constitutes a general clause in section IV of the Code of Administrative Proceedings. It should be applied to all administrative penalties, even if waiving them is ruled in other regulations. The next *de lege ferenda* postulate concerns adding a rule that enables the conditional discontinuation of proceedings or the conditional suspension of an administrative penalty in regulations that provide for administrative penalties. Finally, I consider it absolutely necessary to regulate the question of concurrence of administrative offences governed in the Act on Road Transport and the Act on Road Traffic Law. Such a regulation could be introduced with two alternative solutions that are based on an eliminative concurrence of regulations known to offence law or an ideal concurrence of acts applicable both in offence law and penal-fiscal law.

## **KEY WORDS**

Administrative penalties, road transport, SENT, repressive function, preventive function, *ne bis in idem*, guilt in administrative law, administrative offence, administrative sanction, concurrence of liability, public interest

## WYKAZ SKRÓTÓW

ADR	Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. 1975 nr 35 poz. 189)
AETR	Umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzona w Genewie dnia 1 lipca 1970 r.
AIDP	Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawa Karnego
BALM	<i>Bundesamt für Logistik und Mobilität</i> (Federalny Urząd Logistyki i Mobilności)
BPN	bardzo poważne naruszenia
CKZ	certyfi k at kompetencji zawodowych
cyt. za	cytat za
DIAS	Dyrektor Izby Administracji Skarbowej
EKAER	Elektroniczny Drogowy System Kontroli Drogowego Przewozu Towarowego
EKPC	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
ERRU	Europejski Rejestr Przedsiębiorstw Transportu Drogowego (European Register of Road Transport Undertakings)
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – <i>Kodeks cywilny</i> , Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.

k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – <i>Kodeks karny</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.
k.k.s.	ustawa z dnia 10 września 1999 r. – <i>Kodeks karny skarbowy</i> , Dz. U. z 1999 r., Nr 83, poz. 930 ze zm.
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> , Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – <i>Kodeks postępowania karnego</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.
KPP	<i>Karta praw podstawowych Unii Europejskiej</i> . Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303 ze zm.
k.p.w.	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – <i>Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia</i> , Dz. U. z 2001 r., Nr 106, poz. 1148 ze zm.
k.w.	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – <i>Kodeks wykroczeń</i> , Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114 ze zm.
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
Konstytucja RP	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 438 ze zm.
KREPTD	Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego
KRK	Krajowy Rejestr Karny
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977 r., Nr 38, poz. 167.
nb.	numer boczny
NN	najpoważniejsze naruszenia
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NUCS	Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego

o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – <i>Ordynacja podatkowa</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926 ze zm.
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
p.e.	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – <i>Prawo energetyczne</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348 ze zm.
PiP	Państwo i Prawo
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – <i>Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</i> , Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.
p.r.d.	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – <i>Prawo o ruchu drogowym</i> , Dz. U. z 1997 r., Nr 98, poz. 602 ze zm.
PN	poważne naruszenie
RCL	Rządowe Centrum Legislacji
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	Sąd Apelacyjny
SENT	ustawa z dnia 9 marca 2017 r. <i>o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi</i> , t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 104
SN	Sąd Najwyższy
SR	Sąd Rejonowy
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TS	Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
u.d.p.	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. <i>o drogach publicznych</i> , Dz. U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 ze zm.

u.m.p.o.	ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Dz. U. z 2007 r., Nr 124, poz. 859 ze zm.
u.o.	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.
u.o.p.z.	ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. z 2002 r., Nr 197, poz. 1661 ze zm.
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 1966 r., Nr 24, poz. 151 ze zm.
u.p.t.n.	ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz. U. z 2011 r., Nr 227, poz. 1367 ze zm.
u.t.d.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.
u.u.c.	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 1996 r., Nr 132, poz. 622 ze zm.
u.u.s.w.p.	ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. z 2020 r., Nr 199, poz. 1673 ze zm.
UCS	Urząd Celno-Skarbowy
UE	Unia Europejska
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
ustawa VAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2004 r., Nr 54, poz. 535 ze zm.
WIOŚ	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
WITD	Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

## WSTĘP

Główny problem badawczy stanowi określenie charakteru prawnego (istoty) administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez polskie organy kontrolne za naruszenia w transporcie drogowym oraz ustalenie, czy stanowią one sankcje administracyjne, sankcje represyjne (karne *sensu largo*), czy też mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny lub należą do prawa administracyjnego karnego<sup>1</sup>. Należy bowiem wskazać, że ich charakteru nie wyznacza wyłącznie formalna kwalifikacja do gałęzi prawa administracyjnego, ale również inne kryteria.

Określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych, a zatem rozwiązanie głównego problemu badawczego, powinno nastąpić w oparciu o konkretne kryteria, a to wymaga ich ustalenia. W konsekwencji zagadnienie badawcze o charakterze pomocniczym w stosunku do głównego problemu stanowi próba ustalenie kryteriów w oparciu o które powinno następować określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych.

W pracy staram się wykazać, że określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych stanowi wstęp do rozważań nad kluczowymi kwestiami związanymi z ich stosowaniem, w tym przede wszystkim standardami i gwarancjami oraz wzorcami konstytucyjnymi i konwencyjnymi, z którymi muszą być one zgodne. Konsekwencją tego jest sformułowanie drugiego szczególnego problemu badawczego, który stanowi określenie, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne w transporcie drogowym zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi ma charakter obiektywny, czy też oparta jest na zasadzie winy oraz jakie znaczenie ma określenie okoliczności ją

---

<sup>1</sup> W tym zakresie należy odróżnić pojęcie prawa administracyjno-karnego od prawa administracyjnego karnego, analogicznie do prawa karnego skarbowego, które w początkowej fazie swego rozwoju było określane jako prawo karno-skarbowe, czyli „trochę takie i trochę takie”, tzn. trochę karne i trochę skarbowe (finansowe), ulokowane gdzieś na pograniczu. Natomiast z upływem czasu i jego kształtowania się, w szczególności wejścia w życie *Kodeksu karnego skarbowego* z dnia 10 września 1999 r., który zastąpił ustawę *karną skarbową* z dnia 26 października 1971 r., przestano odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określać jako karno-skarbową, uznając ją za odpowiedzialność karną dotyczącą czynów skarbowych. Podobnie należy zastanowić się, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter hybrydowy, czy też jest odpowiedzialnością karną administracyjną (zatem w pełni represyjną), czy też nadal odpowiedzialnością administracyjną karną (zatem dotyczącą karania w trybie administracyjnym).



wyłączających oraz przesłanek odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

W pracy zwracam uwagę na konieczność rozwiązania kwestii zbiegu deliktów administracyjnych uregulowanych w ustawie *o transporcie drogowym*<sup>2</sup> oraz ustawie *Prawo o ruchu drogowym*<sup>3</sup>. Mogłoby to nastąpić poprzez dwa alternatywne rozwiązania wzorujące się na obowiązującym w prawie wykroczeń eliminacyjnym zbiegu przepisów lub idealnym zbiegu czynów znanym zarówno prawu wykroczeń, jak i prawu karnemu skarbowemu. Jednocześnie wskazuję, że kwestia zbiegu przepisów, zbiegu deliktów oraz kumulacji odpowiedzialności stanowi jedno z najistotniejszych i jednocześnie najbardziej skomplikowanych zagadnień związanych ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych.

Wybór tematu pracy wynika z tego, że zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i praktyce organów oraz orzecznictwie sądowym istnieją istotne rozbieżności co do charakteru odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi, a w konsekwencji co do tego, czy jest to odpowiedzialność obiektywna, czy subiektywna. To natomiast implikuje liczne kwestie związane z ich stosowaniem.

Celem pracy jest próba ustalenie kryteriów, w oparciu o które powinno następować określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych. Zwracam uwagę na to, że często wskazywane w orzecznictwie i piśmiennictwie wyłącznie kryterium głównej funkcji sankcji (deklarowanej przez ustawodawcę) jest niewystarczającym kryterium, prowadzącym do błędnych rezultatów. Kryteriami w oparciu o które powinno następować określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych są: kwalifikacja kar pieniężnych do określonej gałęzi prawa, charakter naruszenia, w ramach którego należy uwzględnić przedmiot ochrony, deklarowany przez

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - *Prawo o ruchu drogowym*, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.

ustawodawcę cel ich stosowania, ich rzeczywistą funkcję<sup>4</sup> oraz stopień dolegliwości<sup>5</sup>, a także praktyka stosowania przez organy i sądy. Na zdefiniowanie charakteru kar pieniężnych mogą mieć wpływ również argumenty natury historycznej oraz wnioskowanie z podobieństwa (*agumentum a simile*). Przy tym kryteria te nie zawsze muszą być spełnione łącznie. W przypadku pierwszego kryterium – kwalifikacji kary w prawie krajowym, to nie stanowi ona kryterium decydującego, chyba że sankcja została wprost zakwalifikowana przez ustawodawcę jako karna i wówczas nie ma potrzeby badania jej charakteru w oparciu o pozostałe kryteria. W przypadku kolejnych kryteriów, może wystarczyć, że spełnione będą tylko niektóre z nich, w szczególności samodzielnie przesądzać o charakterze kary może kryterium stopnia jej dolegliwości. Na ogół to nie analiza pojedynczych kryteriów, ale dopiero wzięcie pod uwagę wszystkich ich łącznie, będzie objaśniać istotę administracyjnych kar pieniężnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że powyższe kryteria (za wyjątkiem formalnej kwalifikacji do określonej gałęzi prawa) nie zawsze są jednoznaczne i w pełni miarodajne. Opierają się na dorobku doktryny i orzecznictwa, przede wszystkim ETPCz i TSUE (tzw. kryteria *Engel*).

W oparciu o powyższe kryteria formułuję hipotezę że administracyjne kary pieniężne przewidziane za delikty administracyjne w transporcie drogowym mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny. Z pewnością postępowania ich dotyczące nie stanowią „klasycznych spraw administracyjnych” (ang. „*classic exercise of administrative discretion*”)<sup>6</sup>, natomiast również nie wchodzą w zakres „sedna prawa

---

<sup>4</sup> Jako funkcję należy rozumieć faktyczne skutki (efekty) wywołane przez karę (Tak: K. Buchała, *Prawo karne materialne*, wyd. 2, Warszawa 1989, s. 444; A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 8, Warszawa 2007, s. 234: „Jeżeli chodzi o pojęcie celów kary, to rozumiemy przez nie określone stany, które za pomocą kary zamierza się osiągnąć. Od tego należy odróżnić pojęcie funkcji kary. (...) Dla jasności pojęć odróżnić należy funkcje rzeczywiste i postulatywne. Podczas gdy pierwsze pojęcie odnosi się do faktycznych następstw kary, to drugie – do zamierzonych następstw i jest treściowo tożsame z pojęciem celów kary. Używając określenia «funkcje kary», należy zatem zawsze wyjaśnić, czy ma się na względzie funkcje zamierzone (cele), czy też funkcje rzeczywiste (faktyczne następstwa kary)”. Jednocześnie na gruncie omawianego zagadnienia, gdyby funkcję utożsamiać z deklarowanym celem, mogłoby to prowadzić do intencjonalnego unikania przez prawodawcę konieczności przestrzegania gwarancji i standardów właściwych dla odpowiedzialności represyjnej poprzez deklarowanie celów faktycznie odmiennych od rzeczywistych funkcji, które ujawniają się na etapie ich stosowania.

<sup>5</sup> Dolegliwość wynikająca z pozbawienia lub umniejszenia określonych dóbr podmiotu karanego określana jest treścią kary, jej materialnym substratem.

<sup>6</sup> Wyr. ETPCz z dnia 28 maja 2002 r., 35605/97, *Kingsley v. Wielka Brytania*, LEX nr 75639.

karnego” (ang. *core of rimnal law*). Dlatego stanowią hybrydę, z którą problem ma zarówno nauka, jak i praktyka, z uwagi na przywiązanie do podziału na tradycyjne gałęzie prawa (prawo karne, administracyjne i cywilne). Z naukowego punktu widzenia<sup>7</sup>, instytucja administracyjnych kar pieniężnych stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu administracyjnemu i karnemu.

Następstwem poglądu, że administracyjne kary pieniężne przewidziane za delikty administracyjne w transporcie drogowym mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny, jest sformułowanie hipotezy, że muszą one być stosowane z odpowiednim zachowaniem standardów i gwarancji właściwych dla sprawy karnej w autonomicznym konwencyjnym i konstytucyjnym rozumieniu, co jednak nie wyklucza zachowania odrębności tego modelu odpowiedzialności i jej realizacji w procedurze formalnie administracyjnej.

Dwa powyższe poglądy spowodowały sformułowanie hipotezy, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi powinna opierać się na zasadzie winy, przy czym nie powinna ona być rozumiana identycznie jak w prawie karnym, bowiem prowadzi to do nieporozumień oraz oporu administratywistów przed przyjęciem winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Rezultatem określenia charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych jest wskazanie na potrzebę rekonstrukcji w prawie polskim spójnego i uniwersalnego modelu odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi. Chodzi o to by nie było potrzeby każdorazowego ustalania charakteru danego środka, a następnie ustalania standardów i gwarancji właściwych dla jego stosowania.

Jednocześnie zwracam uwagę, że postęp technologiczny, m.in. rozwój sztucznej inteligencji, w tym również w obszarze transportu drogowego, jak choćby dopuszczanie do ruchu lub pracy pojazdów autonomicznych, wymusza nowe rozwiązania również w obszarze odpowiedzialności za naruszenia. Z tego względu model odpowiedzialności administracyjno-karnej wydaje się najwłaściwszym rozwiązaniem, bowiem posiada liczne zalety, takie jak szybkość postępowania, możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności jednostek organizacyjnych oraz brak stygmatyzacji w rozumieniu karnym. Ten model odpowiedzialności jest najwłaściwszy również z perspektywy tego, że sankcje karne powinny stanowić *ultima ratio* (środek ostateczny) i znajdować

---

<sup>7</sup> Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 13-17.

zastosowanie tylko wtedy, gdy inne środki zawiodły lub przemawia za tym ciężar gatunkowy czynów. W szczególności w obszarze działalności gospodarczej, a zatem również transportowej, stosowanie środków *stricte* karnych powinno być ostatecznością i mieć charakter wtórny i subsydiarny<sup>8</sup>. Z tego względu, w żadnym wypadku nie byłaby uzasadniona konwersja naruszeń obecnie stanowiących delikty administracyjne, w wykroczenia lub przestępstwa.

W celu udzielenia odpowiedzi na określone problemy oraz weryfikację wskazanych w pracy hipotez, w treści rozprawy posługuję się następującymi metodami badawczymi: formalno-dogmatyczną, socjologicznego badania prawa, analityczną oraz ekonomicznego badania prawa, a także w niezbędnym zakresie metodą prawnoporównawczą oraz metodę historyczno-porównawczą.

Metoda formalno-dogmatyczna została zastosowana we wszystkich rozdziałach dysertacji. Wybór jej został podyktowany charakterem oraz zakresem analizowanego tematu. Konieczne było szczegółowe zbadanie materiału normatywnego oraz dokonanie jego konfrontacji z rzeczywistością. W zakresie analizy tekstów normatywnych niezbędna okazała się metoda egzegezy tekstu prawnego, stosowana wyraźnie według wskazań zawartych w koncepcji derywacyjnej w ujęciu M. Zielińskiego<sup>9</sup>. Towarzyszyła jej także analiza lingwistyczna tekstu prawnego w ujęciu topiczno-retorycznym Ch. Perelmana<sup>10</sup>. Z tego względu konieczne było odniesienie się do metody hermenautycznej, jako metody wyjaśnienia tekstu. Metoda formalno-dogmatyczna oraz wykorzystana w pracy metoda prawnoporównawcza pozwoliła dojść do wniosku, że w przypadku wykładni przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych wykładnia językowa, systemowa i celowościowa nie konkurują ze sobą, lecz tworzą uzupełniający się zespół dyrektyw interpretacyjnych. Wynika to z tego, że administracyjne kary pieniężne w transporcie drogowym muszą być zgodne z prawem unijnym, a to wymaga prounijnej wykładni przepisów, która w pierwszym rzędzie ma charakter systemowy i celowościowy, stawiając na „ducha, konstrukcję i treść”

---

<sup>8</sup> S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, Wolters Kluwer Polska, s. 91-97.

<sup>9</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa: zasady, reguły, wskazówki*, 7. wydanie uzupełnione, Seria akademicka, Warszawa, Wolters Kluwer, 2017, s. 76-77.

<sup>10</sup> Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, tłum. T. Pajor, Warszawa 1984, s. 123.

przepisu<sup>11</sup>. Jest to pokłosiem m.in. równorzędności wszystkich języków urzędowych UE i wynikających z tego niekiedy różnic rezultatów wykładni językowej. Należy jednak zaznaczyć, że niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca na niekorzyść sprawcy naruszenia, co wiąże się z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych<sup>12</sup>.

W pracy wykorzystano metodę empiryczną – socjologicznego badania prawa polegającą na badaniu dokumentów (badania aktowe). Poddano analizie ponad 400 orzeczeń sądowych oraz niepublikowanych decyzji organów z lat 2017 – 2023. Metoda ta okazała się szczególnie przydatna w zakresie dotyczącym rozważań nad charakterem administracyjnych kar pieniężnych, który definiowany jest m.in. przez sposób ich stosowania przez organy, co zostało opisane w rozdziale II. Metoda ta została wykorzystana również w zakresie dotyczącym badań nad obowiązywaniem zasady winy w obszarze odpowiedzialności za delikty administracyjne, co zostało opisane w rozdziale III oraz stosowania już obowiązujących mechanizmów prawnych, m.in. odstąpienia od nałożenia kary, które było analizowane w rozdziale V. Metoda ta jest ważna bowiem analiza wyłącznie publikowanych orzeczeń sądów administracyjnych, z pominięciem niepublikowanych decyzji organów mogłaby prowadzić do fałszywego obrazu praktyki stosowania administracyjnych kar pieniężnych przez organy, w szczególności skali decyzji korzystnych dla podmiotów podlegających odpowiedzialności, które z oczywistych względów nie podlegają weryfikacji sądowej, a zatem nie są publikowane.

Metoda analityczna została zastosowana we wszystkich rozdziałach dysertacji. Przede wszystkim do szczegółowego przeanalizowania pojęć mających podstawowe znaczenie dla badanego zakresu, takich w szczególności jak pojęcie sankcji administracyjnej, administracyjnej kary pieniężnej.

Rozwiązaniu problemów badawczych służyła również metoda ekonomicznego badania prawa, która ukształtowała się krajach anglosaskich i rzadziej wykorzystywana jest w tradycji kontynentalnej. Wykorzystanie tej metody wynikało z tego, że w polskim systemie prawnym administracyjne kary pieniężne mają wymiar wyłącznie finansowy, co prowokuje do ich oceny z perspektywy efektywności ekonomicznej – „buchalterii

---

<sup>11</sup> J. Helios, W. Jadlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 13.

<sup>12</sup> K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, C.H. BECK, s. 75: Prawo Unii, podobnie jak prawo krajowe wyklucza „tzw. kreatywne metody wykładni” i odbieganie od brzmienia przepisu w celu zaostreżenia odpowiedzialności karnej.

zysku i straty”. Perspektywa ta ma dwa aspekty. Jeden to zagrożenie administracyjną karą pieniężną i niejako jej „wkalkulowanie” w koszty prowadzenia działalności w sposób niezgodny z prawem, co może dowodzić nieskuteczności administracyjnych kar pieniężnych w przypadku niektórych kategorii naruszeń. Na aspekt ten uwagę zwraca utilitarysta J. Bentham<sup>13</sup>, widząc zastosowanie oceny ekonomicznej w prawie na przykład w sytuacji, gdy przestępca „oblicza” dolegliwość kary (straty) i zysku z przestępstwa. Jeżeli wartość straty jest mniejsza od korzyści z czynu zabronionego, to przeprowadzona analiza nie zniechęca do naruszenia prawa. Drugi aspekt to fiskalizm administracyjnych kar pieniężnych i z jednej strony pokusa dla ustawodawcy oraz organów do takiego operowania nimi by stanowiły one dodatkowe źródło przychodów budżetowych. W takiej jednak sytuacji mogą one stanowić nadmierne obciążenie dla podmiotów administrowanych, gdy nakładane są za błahie i wyłącznie formalne naruszenia, jedynie w celu osiągnięcia przychodu z ich egzekucji. Z tego względu, metoda ekonomicznego badania prawa, w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, była nie tylko uzasadniona, ale wręcz konieczna.

W badaniach wykorzystano również metodę prawnoporównawczą. Nastąpiło to poprzez odniesienie się do regulacji prawych obowiązujących w takich państwach europejskich jak Niemcy, Austria, Francja i Hiszpania. Odniesienie to nastąpiło w następstwie analizy orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które orzekały w sprawach sankcji administracyjnych obowiązujących w ww. państwach, a w których wyrażono poglądy uniwersalne i wspólne dla całego europejskiego porządku prawnego. Metoda prawnoporównawcza została wykorzystana w rozdziałach II, III i VI. W rozdziale II zostało opisane i przeanalizowane orzecznictwo ETPCz i TSUE dotyczące sankcji administracyjnych obowiązujących w Niemczech, Austrii, Francji, Hiszpani i Włoszech, co pozwoliło wyodrębnić podobieństwa i różnice pomiędzy modelami odpowiedzialności za delikty administracyjne obowiązujące w tych państwach, w szczególności zwrócić uwagę na to, że w niektórych państwach niewykonanie sankcji administracyjnych może skutkować wdrożeniem zastępczej kary pozbawienia wolności, co rzutuje na ocenę dolegliwości sankcji, która stanowi jedno z kryteriów oceny ich charakteru. Praca jednak nie ma charakteru komparatystycznego.

---

<sup>13</sup> J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Botoche Books Kitchener 2000, s. 143.

Metoda historyczno-porównawcza została wykorzystana w niezbędnym zakresie w rozdziałach I, II i VI. W pracy celowo pominąłem opis procesu kształtowania się administracyjnych kar pieniężnych w prawie krajowym i ewolucji poglądów piśmiennictwa na ich charakter. Analiza taka została dokonana w większości publikacji monograficznych dotyczących zagadnienia administracyjnych kar pieniężnych, a zatem uznałem za uzasadnione odwołanie się do nich i nie powielanie tej kwestii w pracy, co spowodowałoby jedynie zbędne zwiększenie jej objętości i nie wносиło nic nowego do opisywanej materii.

## ROZDZIAŁ I

### SANKCJE ADMINISTRACYJNE

#### 1.1. Rodzaje sankcji administracyjnych

Punktem wyjścia do rozważań odnośnie do administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym jest zwrócenie uwagi na pojęcie sankcji administracyjnej i sankcji w ogóle. Pojęcie sankcji wiąże się z pojęciem normy prawnej i z tej perspektywy należy wskazać na trójelementową koncepcję normy prawnej oraz koncepcję norm sprzężonych. W jej świetle norma składa się z hipotezy<sup>14</sup>, dyspozycji<sup>15</sup> i sankcji. Sankcja określa prawny skutek zachowania adresata normy prawnej niezgodnego z jej dyspozycją w warunkach wskazanych w hipotezie<sup>16</sup>. Zgodnie z koncepcją norm sprzężonych (wprowadzonej do polskiej teorii prawa przez J. Landego i szeroko przyjętej) regułą jest występowania pary norm: normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej. Norma sankcjonowana określa adresata i warunki, w jakich ma się on zachować w określony sposób oraz treść nakazanego, zakazanego lub dozwolonego zachowania; natomiast norma sankcjonująca określa dolegliwość jaka znajdzie zastosowanie w razie naruszenia normy sankcjonowanej<sup>17</sup>. Norma sankcjonująca (sankcja) skłania adresata normy sankcjonowanej do zrealizowania nakazanego stanu rzeczy<sup>18</sup>. Adresat normy sankcjonowanej jest niejako przymuszany do jej przestrzegania poprzez zagrożenie sankcją, co pozwala na osiągnięcie celu ustanowienia normy. Należy zwrócić uwagę, że istnieją także normy nie związane z sankcją (*lex imperfecta*). Zasadą jest, że ustawodawca ustanawiając normy, oczekuje ich przestrzegania, egzekwowaniu czego służyć mają właśnie sankcje, które powinny działać motywująco wobec adresatów norm sankcjonowanych, skłaniając ich do przestrzegania tych norm. W tym sensie sankcje są

---

<sup>14</sup> H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, LexisNexis, s. 206: Hipotaza określa adresata oraz warunki lub okoliczności dotyczące wymaganego zachowania.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Elementy...*, s. 206: „część normy, która określa treść zachowania zakazanego, nakazanego lub dozwolonego, albo prawny skutek, który następuje lub może nastąpić w razie wystąpienia okoliczności określonych w hipotezie”.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> H. Izdebski, *Elementy...*, s. 206-207.

<sup>18</sup> Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, Ars boni et aequi, s. 44.



zapowiedzią negatywnych konsekwencji wobec podmiotu naruszającego normy sankcjonowane.

W prawie administracyjnym mamy do czynienia z sankcjami administracyjnymi, wśród których należy wyróżnić administracyjne kary pieniężne. W prawie brak jest legalnej definicji pojęcia sankcji administracyjnej, a zatem trudno będzie osiągnąć pełną zgodność co do rozumienia tego pojęcia. Jak wskazuje się w literaturze, pojęcie „sankcja” używane jest dla określenia środka stosowanego po dokonaniu lub zaniechaniu bezprawnego zachowania. J. Filipek wskazał, że sankcje są identyfikowane jako odpowiedzialność za naruszenie lub niewykonanie normy prawnej<sup>19</sup>. Podobnie stanowisko prezentuje Z. Cieślak, wskazując, że sankcje są rodzajem odpowiedzialności związanej z naruszeniem norm materialnych<sup>20</sup>. Według tradycyjnych zapatrywań, prezentowanych przez część doktryny, występują dwa typy sankcji administracyjnych: sankcje o charakterze egzekucyjnym oraz kary administracyjne<sup>21</sup>. M. Wincenciak wskazuje, że substratem pojęcia sankcji administracyjnej jest dolegliwość w stosunku do pomiotów naruszających normy prawne. W celu określenia sankcji ustawodawca używa sformułowań, które w języku potocznym są rozumiane jako dolegliwości, np. opłata podwyższona, kara pieniężna, grzywna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa, dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Ustawodawca często posługuje się również opisowym sprecyzowaniem dolegliwości<sup>22</sup>, używając takich określeń jak np. „cofa” lub „skreśla”. Wymierzenie sankcji administracyjnej wiąże się z pozbawieniem, cofnięciem lub ograniczeniem przyznanego uprawnienia<sup>23</sup>. Autor sankcje administracyjne określa jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków

---

<sup>19</sup> J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12, s. 873.

<sup>20</sup> Z. Cieślak, *Odpowiedzialność w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 67.

<sup>21</sup> Zob.: T. Bigo, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1948, s. 150; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 43 i n., M. Kobak, S. Sawuła, *Uwagi na tle stosowania sankcji administracyjnej*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 519.

<sup>22</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 70–71.

<sup>23</sup> Ibidem.

wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”<sup>24</sup>. Autor ten wskazuje, że „zgodnie z różnymi koncepcjami podziału sankcji wyróżnia się sankcje represyjną, egzekucyjną oraz sankcję nieważności. Sankcje represyjne określane są jako dolegliwość stanowiąca odpłatę za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami wynikającymi z przepisów prawa. Ich istota sprowadza się do pozbawienia danego podmiotu określonych dóbr, takich jak: życie, wolność, dobra majątkowe, cześć”<sup>25</sup>. Autor ten do tego typu sankcji zalicza sankcje określone w prawie karnym, prawie wykroczeń oraz sankcje wymierzane w postępowaniu administracyjnym i dyscyplinarnym<sup>26</sup>. Istotą sankcji egzekucyjnych jest przymuszenie adresatów norm do wypełnienia ciążących na nich obowiązków, co następuje przy pomocy środków władczych będących w dyspozycji państwa<sup>27</sup>. „Normy prawa przewidują sankcje egzekucyjne w sytuacjach, w których w wyniku zastosowania przymusu możliwe jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, jaki miałby miejsce, gdyby adresat normy zachował się zgodnie z prawem. W pewnych sytuacjach skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem mają charakter nieodwracalny. Stosowanie sankcji egzekucyjnej do tego rodzaju sytuacji miałyby się z celem. Zastosowane wówczas sankcje mają niewątpliwie charakter sankcji represyjnych”<sup>28</sup>.

M. Stahl wskazuje, że problematyka sankcji wiąże się z odpowiedzialnością administracyjną, które to pojęcie zawiera w sobie pojęcie sankcji. W ustawodawstwie brakuje definicji sankcji administracyjnych, a w doktrynie dość powszechnie przyjmuje się szerokie rozumienie tego pojęcia jako negatywnych konsekwencji naruszenia norm prawa administracyjnego. Jednak takie rozumienie sankcji administracyjnych jest mało przydatne<sup>29</sup>. Autorka wskazuje, że przy węższym rozumieniu sankcji administracyjnych odnosi się je zazwyczaj do sankcji karnych w prawie administracyjnym i obejmuje tym mianem wszelkie kary pieniężne i niepieniężne nakładane (wymierzane) w trybie administracyjnym. Jak wskazuje, większość autorów w tym zakresie nawiązuje do ustaleń zawartych w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) z dnia 13

---

<sup>24</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 70–71.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 17–18.

<sup>29</sup> M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 23.

lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Zgodnie z nimi „sankcjami administracyjnymi są kary, których celem zasadniczym jest szeroko rozumiana represja, nakładane aktami administracyjnymi na osoby (fizyczne i prawne) z racji ich postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami w formie grzywny czy też jakiegoś środka karnego, niezależnie od tego, czy ma on charakter pieniężny czy niepieniężny. Rekomendacja nie wszystkie akty mające niekorzystne skutki dla adresatów uznaje za sankcje, z zakresu tego pojęcia wyłącza sankcje egzekucyjne i sankcje dyscyplinarne oraz sankcje uruchamiane w rezultacie postępowania karnego”<sup>30</sup>. M. Stahl jednoznacznie wskazuje, że chociaż określenie pojęcia sankcji administracyjnych jest podstawowym problemem i podejmuje się tego wielu autorów, trudno uznać tę kwestię za rozstrzygniętą.

L. Staniszevska, na podstawie poglądów zawartych w piśmiennictwie, m.in. w publikacjach przywołanych wcześniej autorów, proponuje kompleksową definicję sankcji administracyjnych jako „instytucji prawa administracyjnego będącej dolegliwością o różnym charakterze, wymierzaną na podstawie ustawy z tytułu popełnienia deliktu administracyjnego przez osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego – zdolne do ponoszenia dolegliwości określonej ściśle w normie sankcjonującej i wymierzonej z tytułu naruszenia normy prawnej sankcjonowanej, nie tylko prawa administracyjnego, ale innych gałęzi prawa chroniących interes publiczny przez organy administracji publicznej, w toku procedury administracyjnej aktem indywidualnym i konkretnym co do zasady, weryfikowanym przez sądy administracyjne pod względem legalności”<sup>31</sup>. Taka definicja sankcji administracyjnych ukierunkowana jest na administracyjne kary pieniężne nakładane za delikty administracyjne i wydaje się ona zawężająca. Należy wskazać, że autorka ta w dalszej części publikacji wskazuje, że najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje sankcji administracyjnych oparte na funkcjach, które te sankcje pełnią, a mianowicie: sankcje o charakterze karnym (represyjnym), sankcje egzekucyjne i sankcje nieważności. L. Staniszevska wskazuje dalej, że stosunkowo powszechnie przyjmuje się dychotomiczny podział sankcji administracyjnych na podstawie kryterium rodzaju negatywnych konsekwencji prawnych czy też niekorzystnego skutku na sankcje

---

<sup>30</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>31</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2022, s. 33–34.

finansowe i niefinansowe<sup>32</sup>. Sankcje niefinansowe stanowią środek przymuszenia do przestrzegania norm sankcjonowanych<sup>33</sup>. Sankcje te najpełniej wśród sankcji administracyjnych realizują funkcję prewencyjną, a mniej represyjną – ich celem jest zapobieżenie naruszeniu dóbr prawnych<sup>34</sup>. Określa się je jako środki z zakresu policji administracyjnej o charakterze niepieniężnym<sup>35</sup>. Odgrywają rolę pomocniczych środków przymusu administracyjnego.

Przykładem sankcji o charakterze niefinansowym jest cofnięcie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego w trybie art. 13 ust. 3, art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1071/2009. Następuje ono w sytuacji, w której przewoźnik przestaje spełniać określone kryterium posiadania zezwolenia i nie uzupełnia go w wyznaczonym przez organ terminie (np. nie posiada bazy eksploatacyjnej lub nie wyznaczył zarządzającego transportem). Natomiast niefinansową sankcją administracyjną mającą jednak charakter zarówno prewencyjny, jak i represyjny jest zawieszenie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego w związku z utratą dobrej reputacji, co następuje w trybie art. 7d ust. 6 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym*<sup>36</sup>. Sankcją administracyjną o charakterze niepieniężnym jest również cofnięcie wypisu z licencji wspólnotowej uprawniającej do wykonywania międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy w trybie art. 32f ust. 3 u.t.d. Taki sam charakter ma sankcja w postaci zawieszenia wydawania nowych świadectw kierowców, której podstawę stanowi art. 32f ust. 2 i 3 u.t.d., a która ma zakorzenienie w prawie unijnym – art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 2 lit a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych<sup>37</sup>. Niepieniężną sankcją administracyjną stanowi również zatrzymanie na trzy miesiące prawa jazdy w trybie administracyjnym za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym,

---

<sup>32</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>33</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 34.

<sup>34</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 37.

<sup>35</sup> P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, ABC, s. 129.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*, Dz. U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm. (dalej: u.t.d.).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. *dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych*, Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 300, s. 72 ze zm.

o czym stanowi art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *o kierujących pojazdami*<sup>38</sup>. Taki sam charakter ma sankcja polegająca na zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące za naruszenia związane z fałszowaniem czasu pracy kierowców, polegające na nierejestrowaniu czasu pracy kierowców (art. 102 ust. 1 pkt 7 ppkt a u.k.p.); używaniu cudzej karty kierowcy (art. 102 ust. 1 pkt 7 ppkt b u.k.p.); korzystaniu z niedozwolonego urządzenia (tzw. wyłącznika tachografu lub magnesu) (art. 102 ust. 1 pkt 7 ppkt c u.k.p.).

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach zwraca uwagę, że sankcje administracyjne nie mają jednolitego charakteru. Przykładowo wskazuje na istnienie sankcji, których celem jest pozbawienie określonych uprawnień w rodzaju cofnięcia koncesji, jak i sankcji finansowych, których cel stanowi represja rozumiana jako odwet za naruszenie normy prawnej<sup>39</sup>.

### **1.1.1. Finansowe i niefinansowe sankcje administracyjne**

Analiza poglądów przedstawicieli doktryny prowadzi od wniosku, że sankcje administracyjne dzielą się na sankcje niefinansowe i sankcje finansowe.

Do sankcji niefinansowych należy przykładowo sankcja nieważności, ale również cofnięcie uprawnień, cofnięcie zezwolenia lub licencji, zawieszenie zezwolenia, cofnięcie uprawnień w części (np. cofnięcie wypisu z licencji wspólnotowej na określony czas, o którym stanowi art. 32f ust 3 u.t.d.), zawieszenie wydawania nowych świadectw kierowców (o którym stanowi art. 32b u.t.d.), zatrzymanie prawa jazdy w trybie administracyjnym na okres 3 miesięcy za przekroczenie prędkości w terenie zabudowanym albo za manipulowanie tachografem. Należy jednocześnie wskazać, że

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *o kierujących pojazdami*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 622 ze zm. (dalej: u.k.p.).

<sup>39</sup> Wyrok TK z 20.06.2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50; Trybunał odwołując się do poglądów doktryny, wskazuje, że „o ile pozbawienie określonych uprawnień w rodzaju cofnięcia koncesji ma za cel podstawowy prewencję rozumianą jako ochronę określonych dóbr przed grożącym im niebezpieczeństwem w razie prowadzenia dalszej działalności przez dany podmiot lub dalszego pełnienia funkcji przez daną osobę, o tyle podstawowym celem administracyjnych kar pieniężnych jest represja rozumiana jako odwet za naruszenie normy prawnej. Nawet jeśli ich dalszym skutkiem też jest prewencja, to odbywa się ona pośrednio poprzez fakt odstrasżającego oddziaływania ustawowo zawarowanej kary. (...) Z tych względów w odniesieniu do systemu sankcji przybierających postać kar pieniężnych, opłat sankcyjnych, opłat podwyższonych i innych podobnych dolegliwości o charakterze finansowym, wymierzanych *ex post* i co do zasady bez możliwości odstąpienia od ich wyegzekwowania, używa się niekiedy terminu „prawo administracyjno-karne”.

sankcje niefinansowe nie stanowią jednolitej kategorii. Można je podzielić na takie sankcje prawne jak sankcja nieważności, przewidziana jako skutek wadliwości decyzji i mająca na celu wyeliminowanie wadliwej decyzji administracyjnej z obrotu, sankcje o charakterze zapobiegawczym, sankcje o charakterze przymuszającym, sankcje egzekucyjne, jak również sankcje mające charakter administracyjnych kar niepieniężnych.

Również sankcje finansowe nie stanowią jednolitej kategorii. Można wśród nich wyróżnić finansowe sankcje egzekucyjne, takie jak ta przewidziana w art. 119–126 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*<sup>40</sup>, tj. grzywnę w celu przymuszenia, którą nakłada się, aby wyegzekwować wypełnienie przez zobowiązanego obowiązku. W przypadku gdy obowiązek ten zostanie spełniony, jest ona umarzana lub zwracana (art. 125 i art. 126 u.p.e.a). Drugą kategorię sankcji finansowych stanowią administracyjne kary pieniężne, które nakładane są w następstwie naruszenia prawa, a w przypadku spełnienia przez zobowiązanego obowiązku nie są umarzane ani zwracane.

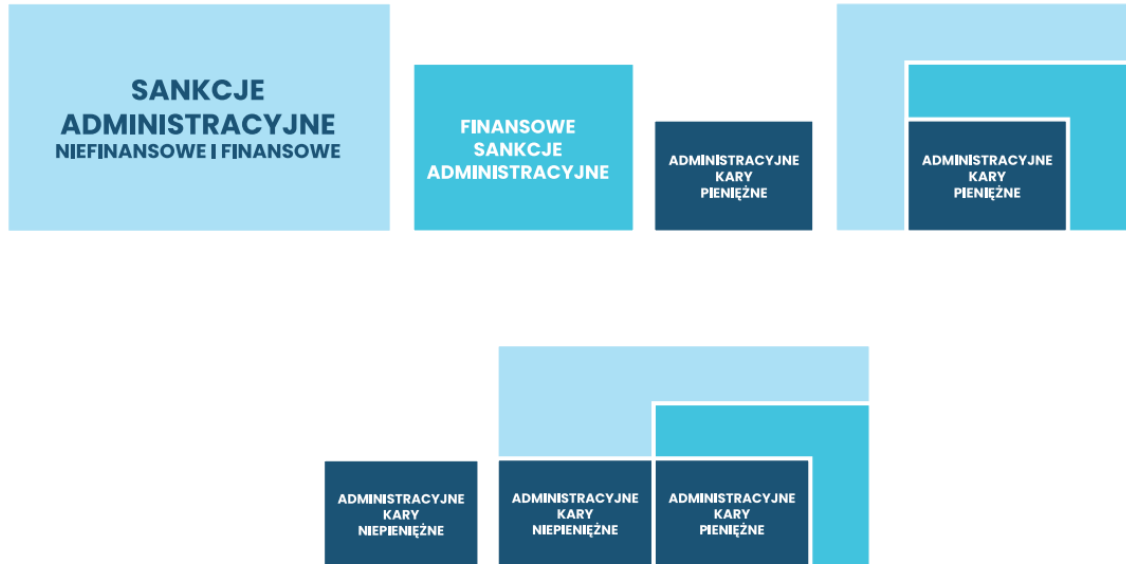
Należy zwrócić uwagę, że często pojęcie administracyjnej kary pieniężnej używane jest zamiennie z pojęciem sankcji administracyjnej, jedno jest stosowane jako synonim drugiego. Jest to jednak co najmniej nieprecyzyjne, bowiem pojęcia te nie są tożsame. Sankcje administracyjne są większym zbiorem, w skład którego wchodzi finansowe i niefinansowe sankcje administracyjne, w tym również administracyjne kary pieniężne. Zatem każda administracyjna kara pieniężna stanowi sankcję administracyjną, ale nie każda sankcja administracyjna jest również administracyjną karą pieniężną. Jednocześnie w skład podzbioru finansowych sankcji administracyjnych wchodzi administracyjne kary pieniężne oraz inne finansowe sankcje administracyjne. Nie ma przy tym decydującego znaczenia sama nazwa sankcji (administracyjna kara pieniężna, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata dodatkowa), lecz ich charakter (istota).

Jak zatem wynika z powyższego, sankcje administracyjne dzielą się na finansowe i niefinansowe, z tym że ani sankcje finansowe, ani sankcje niefinansowe nie stanowią jednorodnej kategorii sankcji i wśród sankcji finansowych należy wyróżnić co najmniej finansowe sankcje przymuszające (egzekucyjne) i administracyjne kary pieniężne.

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Dz. U. z 1966 r., Nr 24, poz. 151 ze zm. (dalej: u.p.e.a.).

Rysunek nr 1  
Rodzaje sankcji administracyjnych



Źródło: Opracowanie własne

### 1.1.2. Sankcje podatkowe (finansowe i niefinansowe) – uwagi ogólne

W zakresie ściśle związanym z tematem pracy należy zwrócić uwagę na sankcje podatkowe. Należą one do szeroko rozumianych sankcji administracyjnych. Część finansowych sankcji podatkowych ma cechy administracyjnych kar pieniężnych i w zasadzie stanowią kary pieniężne, jednakże nakładane za delikty podatkowe. W niektórych przypadkach, jak np. kar pieniężnych z ustawy SENT, jednoznaczne zaszeregowanie określonej sankcji do jednej kategorii – administracyjnych kar pieniężnych albo sankcji podatkowych, może być problematyczne, mają one bowiem cechy zarówno sankcji podatkowych (przedmiot ochrony), jak i cechy administracyjnych kar pieniężnych. To powoduje, że przeważająca część analiz, wywodów, poglądów doktryny i orzecznictwa odnoszących się do jednego rodzaju sankcji – administracyjnych kar pieniężnych, odnosi się również do finansowych sankcji podatkowych mających charakter kar pieniężnych – i odwrotnie. Uwaga ta jest bardzo istotna z tego względu, że w przypadku sankcji podatkowych funkcjonuje obszerne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zawierające poglądy wspólne i aktualne dla jednego i drugiego rodzaju sankcji. W tym zakresie można wskazać, że elementarnym kryterium

odróżniającym administracyjne kary pieniężne od finansowych sankcji podatkowych jest ogólny przedmiot ochrony. W przypadku sankcji podatkowych jest nim interes fiskalny Skarbu Państwa (ochrona wpływów budżetowych), natomiast w przypadku administracyjnych kar pieniężnych – interes publiczny i porządek administracyjny. W tym kontekście uzasadniona jest paralela do prawa karnego. W przypadku prawa karnego mamy do czynienia z ogólnym, rodzajowym i indywidualnym przedmiotem ochrony. Podczas gdy ogólny przedmiot ochrony prawnokarnej jest jeden i jest nim całokształt stosunków społecznych chronionych przez prawo karne, rodzajowych i indywidualnych przedmiotów ochrony prawa karnego jest wiele, np. życie lub zdrowie, obrót gospodarczy, wiarygodność dokumentów itd. Podobnie w przypadku sankcji podatkowych ogólny przedmiot ochrony stanowi interes fiskalny Skarbu Państwa, który determinuje rodzajowy i indywidualny przedmiot ochrony, które mogą różnić się w przypadku poszczególnych sankcji.

W powyższym zakresie uwagę zwraca to, że niektóre sankcje nie dają się jednoznacznie zakwalifikować, czy to jako właściwe administracyjne kary pieniężne, czy też sankcje podatkowe, i mają cechy charakterystyczne dla obu rodzajów sankcji. Przykładowo określone są administracyjnymi karami pieniężnymi, co mogłoby sugerować, że stanowią właściwe kary pieniężne, z drugiej jednak strony ich ogólny przedmiot ochrony stanowią wpływy budżetowe, co mogłoby wskazywać na ich kwalifikację jako sankcji podatkowych. Taki charakter mają administracyjne kary pieniężne przewidziane w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi* (SENT)<sup>41</sup>. Zgodnie z art. 26 ust. 5 SENT „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. W takiej sytuacji może powstać wątpliwość, czy w związku z tym, że ustawa SENT odsyła do ordynacji podatkowej<sup>42</sup>, administracyjne kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT stanowią odrębną kategorię kar pieniężnych, do których nie ma zastosowania definicja z art. 189b k.p.a., czy jednak stanowią rodzaj sankcji podatkowej, na co mogłoby wskazywać zarówno odesłanie do odpowiedniego

---

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi*, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 104 (dalej: SENT).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926 ze zm. (dalej: o.p.).



stosowania przepisów o.p., jak i przedmiot ochrony ustawy SENT, którym są wpływy budżetowe Skarbu Państwa (interes fiskalny). W tym zakresie warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 14 kwietnia 2023 r., II GSK 1263/19, w którym wskazano, że zawarte w ustawie SENT odesłanie do odpowiedniego stosowania o.p. w sprawach o wymierzenie kary pieniężnej nie przesądza o niemożności odwoływania się w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy SENT do reguły zawartej w dziale IVA k.p.a., regulującym administracyjne kary pieniężne<sup>43</sup>. NSA zwrócił uwagę na specyfikę instytucji kary pieniężnej oraz to, że o.p. nie przewiduje tego rodzaju instytucji (administracyjnej kary pieniężnej), przez co od momentu wprowadzenia do k.p.a. przepisów ich dotyczących (działu IVA, obowiązującego od 1 czerwca 2017 r.) należy je stosować do administracyjnych kar pieniężnych. Istotny pogląd, nakazujący natomiast traktować kary pieniężne przewidziane w SENT jako sankcje podatkowe, do których bezpośrednio stosuje się przepisy unijne dotyczące sankcji za nieprawidłowości w rozliczeniach podatku VAT, zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 czerwca 2023 r.<sup>44</sup> oraz wyroku z 26 października 2023 r.<sup>45</sup>. Należy

---

<sup>43</sup> Wyr. NSA z dnia 14 kwietnia 2023 r., II GSK 1263/19, LEX nr 3562108: „Niewątpliwie samo odesłanie do (odpowiedniego stosowania) przepisów Ordynacji podatkowej nie pozwalało na rozstrzygnięcie w oparciu o przepisy tej ustawy wszystkich istotnych kwestii dotyczących przewidzianych przez ustawę SENT kar pieniężnych, a to ze względu na specyfikę instytucji kary pieniężnej i jej odmienną od zobowiązania podatkowego. Ordynacja podatkowa nie przewiduje bowiem tego rodzaju instytucji (administracyjnej kary pieniężnej), a w konsekwencji czyni to niezwykle trudnym lub wręcz niemożliwym odpowiednie stosowanie na podstawie art. 26 ust. 5 ustawy SENT tych przepisów Ordynacji, które nie dotyczą kwestii procesowych, ale mają charakter materialnoprawny, lub odkodowanie reguł o bardziej ogólnym charakterze (taki ma właśnie ogólny przepis intertemporalny, jakim jest art. 189c k.p.a.). Jednocześnie, od momentu wprowadzenia zmian do k.p.a., respektowanie konstytucyjnej zasady równości nie pozwala, zdaniem Sądu przyjąć, że dopuszczalne byłoby pominięcie w sprawach dotyczących kar nakładanych na podstawie ustawy SENT zasady, jaka wyrażona została w art. 189c k.p.a. Wprowadzona do k.p.a. w art. 189c reguła ma bowiem charakter zasady ogólnej, kształtującej w sposób generalny orzekanie w sprawach kar pieniężnych. Ani ustawa SENT, ani Ordynacja podatkowa nie regulują tej kwestii (Por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2017 r., III SA/Wr 528/17, LEX nr 2414527 oraz wyr. WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2018 r., V SA/Wa 2071/17, LEX nr 2557546)”.

<sup>44</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>45</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 26 października 2023 r., III SA/Wr 326/22, LEX nr 3630304.

odnotować odmienny pogląd zajęty przez NSA w wyroku z 9 listopada 2023 r.<sup>46</sup> oraz przez WSA w Gliwicach w wyroku z 18 stycznia 2023 r.<sup>47</sup>

Powyższe uzasadnia przyjrzenie się sankcjom podatkowym, z tym jednak, że analiza ta jest bardzo zawężona i dotyczy wyłącznie kwestii, których wyświetlenie jest niezbędne dla przedmiotu niniejszej pracy, a zatem skupia się na sankcjach podatkowych w postaci kar pieniężnych, często określanych jako dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Należy natomiast wskazać, że temat sankcji podatkowych jest nie mniej obszerny niż sankcji administracyjnych, a zatem jego dogłębna analiza i szersze przedstawienie w tej pracy jest niemożliwe. Niemniej do kwestii sankcji podatkowych powracam w pracy wielokrotnie właśnie z uwagi na zasygnalizowane wcześniej podobieństwa administracyjnych kar pieniężnych i finansowych sankcji podatkowych oraz mieszany charakter niektórych sankcji, które kwalifikują się zarówno jako administracyjne kary pieniężne, jak i sankcje podatkowe (np. kary z ustawy SENT).

Pojęcie sankcji podatkowej nie ma definicji ustawowej, nie zostało również jednoznacznie zdefiniowane w doktrynie prawa podatkowego. Pomimo tego pojęcie to jest używane zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie prawniczym. W ogólnym ujęciu sankcje stanowią negatywne konsekwencje naruszenia prawa. J. Małecki wskazuje, że „na płaszczyźnie językowej sankcją prawną są następstwa (skutki) naruszenia prawa przez adresata, które powstają przez przymusowe działanie organów państwowych i – według oceny ustawodawcy – powinny wywoływać u adresata powstanie sytuacji niekorzystnej w relacji do sytuacji zastanej oraz winny być traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa. Na gruncie prawa finansowego wytworzenie przez organy państwowe sytuacji niekorzystnej może być realizowane albo poprzez uniemożliwienie urzeczywistnienia spodziewanej, korzystnej sytuacji finansowej, albo poprzez pozbawienie adresata normy prawnej osiągniętych zasobów finansowych. Jako typowe dla prawa podatkowego wymienia «swoiste sankcje podatkowe», nieznane w innych gałęziach prawa, będące przykrościami i dolegliwościami natury przede wszystkim finansowej, które mogą być stosowane obok lub zamiast odpowiedzialności

---

<sup>46</sup> Wyr. NSA z dnia 9 listopada 2023 r., II GSK 2155/22, LEX nr 3631739.

<sup>47</sup> Wyr. WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2023 r., III SA/GI 873/22, LEX nr 3483354. W tym miejscu jedynie na marginesie należy odnotować, że o ile wyroki WSA we Wrocławiu zawierają ekstensywne rozważania, pozwalające na zrozumienie toku rozumowania sądu popartego argumentami wprost wynikającymi z uzasadnienia judykatów, o tyle NSA w uzasadnieniu odniósł się do tej kwestii zdawkowo i arbitralnie.

cywilnej czy też karnej. Za sankcję uważa zwiększone opodatkowanie dochodu osoby fizycznej z tak zwanych źródeł nieujawnionych, a także sankcję VAT, odmowę obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego tym podatnikom, którzy nie dokonali obowiązku zgłoszenia rejestracyjnego”<sup>48</sup>. H. Dzwonkowski zauważa, że „sankcje podatkowe nie są ani prawnie zdefiniowane, ani nie posiadają jednoznacznych konotacji teoretycznych. Do 1997 r. teoria prawa podatkowego nie analizowała tego terminu, choć należał on do powszechnie używanych przez praktyków. W *Międzynarodowym słowniku podatkowym* sankcje (*sanctions*) występują pod nazwą *penalties*. *Penalties* podatkowe podzielone są tam na administracyjne i przewidziane w prawie karnym. Sankcje podatkowe wymierzane są jako część podatku oraz są nakładane za przestępstwa i wykroczenia podatkowe, takie np. jak nieterminowe wypełnianie deklaracji, zwłoka w płatności, fałszywe zeznanie podatkowe. W wypadku nieterminowych płatności w *penalties* mogą być zawarte odsetki za zwłokę. *Penalties* przewidziane w prawie karnym można nałożyć tylko w drodze postępowania sądowego. Kary więzienia mogą być wymierzane za poważne przestępstwa podatkowe lub w razie odmowy zapłaty *penalties* pieniężnych, nałożonych na podatnika za mniej poważne przestępstwa. W polskiej praktyce podatkowej termin ten używany jest na określenie wszelkiego rodzaju dolegliwości (niekoniecznie kar-sankcji) stosowanych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej. Także tych, które służą w prawie podatkowym do ustalenia prawidłowej wysokości podatku, gdy z różnych powodów, najczęściej unikania opodatkowania, nie można ich określić w przepisany prawem trybie zwykłym. Jest to szacowanie podstaw opodatkowania, procedura przywracania właściwej wysokości podatku w następstwie przerzucania dochodów itp.”<sup>49</sup>. Dalej wskazuje, że przedmiotem opracowania, w którym zawarł wymienione wyżej uwagi, są sankcje właściwe, czyli te, które stanowią tzw. dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Podsumowując, H. Dzwonkowski zwraca uwagę, że „sankcje podatkowe, niezależnie od tego, jaki im przypiszemy charakter prawny (karny, sankcji administracyjnej czy podatku), mają charakter hybrydowy. Pełnią bowiem trzy funkcje: fiskalną, dyscyplinującą i represyjną. (...) Z prawnego punktu widzenia sankcja podatkowa nie jest podatkiem, ponieważ: a)

---

<sup>48</sup> J. Małecki, *Z problematyki sankcji w prawie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki podatku VAT*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1988, s. 155–164, cyt. za: M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 29–30.

<sup>49</sup> H. Dzwonkowski, *Konstytucyjność sankcji podatkowych*, *Monitor Podatkowy* 1999, nr 3, s.2.

nie spełnia cech definicyjnych podatku, b) brak w niej podstawowych elementów konstrukcyjnych właściwych konstrukcjom podatkowym (przedmiot, podstawa opodatkowania, stawka podatkowa). Podejmując próbę zdefiniowania karnych sankcji podatkowych, należy stwierdzić, że jest to: 1) świadczenie pieniężne, 2) występujące w prawie podatkowym, 3) *quasi*-podatkowe, lecz nie odpowiadające definicji podatku i nie mające cech konstrukcyjnych podatku, 4) stanowiące indywidualną podwyżkę podatku w stosunku do powszechnych stawek podstawowych, 5) mające charakter represyjny jak prawo karne, 6) występujące jako trzecie zagrożenie tego rodzaju obok norm prawa karnego oraz dyscyplinujących instytucji prawa podatkowego, choć stosowane według kryteriów obiektywnych, bez orzekania o winie i według uproszczonych procedur prawnoadministracyjnych zamiast procedur karnych.”<sup>50</sup>. Autor ten wskazuje na motywy wprowadzania karnych sankcji podatkowych, które stanowią względy fiskalne i represyjne. Zwraca uwagę, że fiskalizm odgrywa istotną rolę, bowiem sankcje stanowią łatwy sposób na zwiększenie wpływów budżetowych, co wynika z automatyzmu ich nakładania, braku skomplikowanej procedury i konieczności wykazywania winy. Zaznacza ponadto, że fiskalizm nie może stanowić celu samego w sobie, bowiem cel ekonomiczny nie może prowadzić do naruszenia praw obywatelskich. Podobnie względy dyscypliny społecznej nie mogą naruszać wartości konstytucyjnych. Puentując wskazuje, że sankcje podatkowe nie mieszczą się w pojęciu obowiązku podatkowego<sup>51</sup>.

Sankcje podatkowe, podobnie jak sankcje administracyjne, nie stanowią jednorodnej kategorii. W ich przypadku mamy do czynienia z sankcjami podatkowymi finansowymi i niefinansowymi, z tym jednak, że finansowe sankcje podatkowe dzielą się dalej na sankcje egzekucyjne i sankcje podatkowe mające charakter kar pieniężnych. Konsekwencją jednych i drugich sankcji finansowych jest uszczuplenie stanu posiadania podmiotu, wobec którego je zastosowano, zatem zarówno jedno, jak i drugie będą wiązały się z konsekwencjami finansowymi. Jednakże jedno stosowane są w celu egzekucyjnym – odzyskania uszczuplonego podatku lub pozbawienia niesłusznie odniesionej korzyści podatkowej, drugie natomiast, jako kary pieniężne, stanowią dla podmiotu dodatkową dolegliwość w związku z naruszeniem prawa podatkowego.

Najlepszym sposobem wyświetlenia różnicy pomiędzy sankcjami podatkowymi jest zobrazowanie ich na przykładzie sankcji za posługiwanie się nierzetelną fakturą,

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

które wiąże się dla podatnika z dwoma rodzajami finansowych sankcji podatkowych, które stosowane są często równolegle: sankcją egzekucyjną oraz sankcją w postaci kary określanej jako dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Sankcja podatkowa egzekucyjna została przewidziana w art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy VAT<sup>52</sup> i jest nią pozbawienie podatnika prawa odliczenia podatku VAT naliczonego z nierzetelnej faktury. Z pewnością jest to sankcja, z tym że nie ma ona charakteru kary – typowego odwetu (dodatkowej dolegliwości) za naruszenie prawa, lecz stanowi konsekwencję związaną z określonym stanem, polegającą na pozbawieniu podatnika możliwości obniżenia podatku na podstawie dokumentu stwierdzającego czynność, która nie została dokonana, a zatem nie może stanowić podstawy obniżenia podatku. Przepis ten niejako „porządkuje” sytuację, w której podatnik mógłby obniżyć podatek na podstawie dokumentu nierzetelnego. Przepis ten stanowi dla podatnika sankcję, pozbawia go bowiem możliwości obniżenia podatku pomimo posiadania dokumentu, nie nakłada jednak na podatnika „dodatkowej dolegliwości”. Zatem przywołany art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy VAT przewiduje finansową sankcję podatkową o charakterze egzekucyjnym, która dla podatnika wiąże się z finansowymi konsekwencjami, ale ma ona charakter egzekucyjny – stosowana jest w celu odzyskania uszczuplonej należności dokładnie w tej kwocie, w której została ona uszczuplona.

Natomiast sankcja podatkowa w postaci kary pieniężnej została przewidziana w art. 112b w zw. z art. 112c ust. 1 pkt 2 ustawy VAT i jest nią dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 100% podatku naliczonego wynikającego z nierzetelnej faktury. Jest to typowa finansowa sankcja podatkowa mająca charakter kary (represji) za naruszenie prawa, na co wprost wskazuje już sama redakcja przepisu, który stanowi, że „w przypadkach, o których mowa w art. 112b ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 oraz ust. 2a, w zakresie, w jakim nieprawidłowość była skutkiem celowego działania podatnika lub jego kontrahenta, o którym podatnik miał wiedzę, i wynika w całości lub w części z obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego wynikającą z faktury, która stwierdza czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych

---

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1570 zez zm. (dalej: ustawa VAT). Art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a ustawy VAT: „Nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego faktury i dokumenty celne w przypadku gdy: wystawione faktury, faktury korygujące lub dokumenty celne stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności”.

czynności – wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego w części dotyczącej podatku naliczonego wynikającego z powyższej faktury wynosi 100%”.

Przedstawiony przykład jasno pokazuje różnicę pomiędzy finansową sankcją podatkową o charakterze egzekucyjnym i finansową sankcją podatkową o charakterze kary pieniężnej (dodatkowej dolegliwości), które dotyczą tego samego zdarzenia – naruszenia, ale stosowane są w różnych celach: jedna w celu „odzyskania” uszczuplonego podatku, a druga w celu ukarania (dodatkowej dolegliwości dla podatnika). Jedna sankcja polega na „pozbawieniu” podatnika korzyści, które odniósł z posłużenia się nierzetelną fakturą, i jej konsekwencją jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem (sankcja z art. 88 VAT). Natomiast druga sankcja (art. 112 b VAT) stanowi karę – dodatkową dolegliwość, która poza przywróceniem stanu zgodnego z prawem polega na nałożeniu kary w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego.

Przepisy podatkowe przewidują szereg sankcji podatkowych zarówno egzekucyjnych (takich jak wspomniany brak prawa odliczenia podatku naliczonego, brak możliwości skorzystania z obniżonej wysokości podatku, brak możliwości ujęcia zapłaty w kosztach itp.), jak i mających charakter kar pieniężnych (takich jak dodatkowe zobowiązanie podatkowe, podatek sankcyjny w przypadku nieujawnionych źródeł dochodu itp.).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przypadku niektórych sankcji podatkowych określenie ich charakteru może być trudne, posiadają one bowiem cechy właściwe zarówno dla sankcji egzekucyjnych, jak i kar pieniężnych. W ich przypadku ustawodawca w jednej normie prawnej zamknął dwa mechanizmy. Przykładem takiej sankcji jest ta przewidziana w art. 108 ust. 1 ustawy VAT, a dotycząca obowiązku zapłaty podatku VAT z tzw. pustej faktury VAT przez jej wystawcę. Z jednej strony ma ona charakter sankcji egzekucyjnej, bowiem podatnik na podstawie tego przepisu jest zobowiązany „wyrównać” Skarbowi Państwa podatek, który został odliczony przez innego podatnika na podstawie wystawionej przez niego faktury VAT. Z drugiej natomiast strony, w przypadku gdy podatnik, który był odbiorcą pustej faktury VAT, zostanie pozbawiony prawa odliczenia podatku z tej faktury (obniżenia podatku należnego o naliczony), wówczas to ten podatnik „wyrównuje” Skarbowi Państwa podatek, a podatek do zapłaty na podstawie art. 108 ust. 1 VAT staje się karą pieniężną płaconą przez podatnika, który wystawił tzw. pustą fakturę. Tym samym o tym, czy sankcja taka ma charakter sankcji egzekucyjnej, czy kary pieniężnej, decyduje tak naprawdę stan

faktyczny i to, czy „odbiorca faktury” będzie pozbawiony korzyści z odliczenia podatku z pustej faktury i ten niesłusznie odliczony podatek zostanie od niego wyegzekwowany.

Podsumowując należy wskazać, że sankcje podatkowe dzielą się na finansowe i niefinansowe. Dalej z kolei sankcje finansowe dzielą się na sankcje podatkowe egzekucyjne i sankcje podatkowe w postaci kar pieniężnych, na ogół określane dodatkowym zobowiązaniem podatkowym. Z perspektywy tematu pracy przede wszystkim należy zwrócić uwagę na te ostatnie, mające charakter kar pieniężnych (dodatkowego zobowiązania podatkowego).

### **1.1.3. Funkcje sankcji administracyjnych**

Jak już wcześniej wskazano, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie na ogół wskazuje się na funkcję sankcji jako kryterium definiujące ich charakter, a w konsekwencji zasady i gwarancje związane z ich stosowaniem. W opracowaniu przygotowanym przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów<sup>53</sup> zwrócono uwagę na funkcje sankcji administracyjnych wskazywane przez poszczególnych przedstawicieli doktryny. Z uwagi na kompleksowość tego opracowania oraz jego aktualność uzasadnione jest odwołanie się do niego i przedstawionych w nim poglądów przedstawicieli doktryny.

Według P. Przybysza sankcje administracyjne pełnią funkcję represyjną (stanowią dolegliwość dla podmiotu), restytucyjną (służą przywracaniu stanu zgodnego z prawem, wynikającym z normy prawa, nakazu lub zakazu), motywacyjną (powinny wpływać na zachowanie podmiotu wobec którego są stosowane i pobudzać go do pożądanych działań i zniechęcenie do działań niepożądanych), ochronną (stosowanie sankcji zmierza do ochrony wartości realizowanych poprzez normy prawa administracyjnego), redystrybucyjną (mogą prowadzić do transferów majątkowych i przysporzenia lub pozbawienia określonych korzyści) oraz pomiaru wagi chronionego dobra (stopień dolegliwości sankcji wskazuje na społeczną wagę wartości, które są

---

<sup>53</sup> M. Piechota, T. Esmund (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trybunałów międzynarodowych oraz w poglądach doktryny*, opracowane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, ZOS.430.19.2012

chronione poprzez stosowanie sankcji<sup>54</sup>. M. Lewicki odróżnia sankcje administracyjne, które pełnią funkcje głównie prewencyjne i ochronne, od sankcji administracyjnych mających charakter typowo karny - represyjny<sup>55</sup>. M. Wincenciak wyróżnia następujące funkcje sankcji administracyjnych: represyjną, restytucyjno-prewencyjną oraz redystrybucyjną<sup>56</sup>. Autor wskazuje, że o funkcji sankcji rozstrzygają takie elementy jak charakter odpowiedzialności za delikt, charakter dolegliwości, kryteria dopuszczalności jej uchylenia bądź zmniejszenia, a także – w przypadku sankcji o charakterze finansowym – rozłożenie na raty, sposób redystrybucji należności uzyskanych z tytułu wymierzenia sankcji<sup>57</sup>. „Jako że sankcje administracyjne nie mają funkcji odszkodowawczej (...), w zdecydowanej większości sankcje o charakterze pieniężnym mają funkcję represyjną. Represja jako cel sam w sobie winna mieć drugorzędne znaczenie przy nakładaniu kar pieniężnych uczestnikom postępowania w trakcie procesu administracyjnego bądź kar wymierzanych w egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym. Dolegliwość wyrażona w pieniądzu – substrat tych sankcji – ma być nie tyle represją co bodźcem do zaniechania naruszania prawa. Wnioskowanie z celu na środki dowodzi, że tego typu sankcje mają funkcję restytucyjno-prewencyjną. Celem takiej sankcji jest zdyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych do określonych działań. Taką funkcję można też przypisać sankcjom finansowym w ochronie środowiska”<sup>58</sup>. A. Jaworowicz-Rudolf, analizując funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska wskazuje, że są nimi: funkcja prewencyjna, restytucyjna, wychowawcza, a także represyjna. Wyróżnia funkcję organizatorską sankcji, bodźcową, redystrybucyjną, kompensacyjną, konserwatorską, zaznaczając że nie jest to katalog zamknięty<sup>59</sup>. M. Kobak i R. Sawuła uważają, że prawo administracyjne i właściwe mu sankcje powinny zmierzać do realizacji powierzonych im zadań, a karanie i represja nie należą do tak zakreślonych funkcji. Zdaniem tych autorów sankcja egzekucyjna ma służyć wyłącznie do wymuszenia realizacji ciężącego na zobowiązanym obowiązku i z chwilą

---

<sup>54</sup> P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 170-171.

<sup>55</sup> M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, nr 8, s. 73–74.

<sup>56</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 259–260.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 260.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 261–262.

<sup>59</sup> A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 222.



jego realizacji odpadają wszelkie racje wdrażania tego typu sankcji. Inaczej dzieje się w przypadku kar administracyjnych, których charakter nie jest tak jednorodny<sup>60</sup>. „Kary administracyjne poza elementem represji zawierają w sobie również odpłatę, ekwiwalent za szkodę powstałą w wyniku naruszenia porządku prawnego oraz przymus skierowany na wymuszenie zachowań zgodnych z interesem publicznym. (...) Podstawą ich wymierzenia jest obiektywna bezprawność, a więc samo naruszenie prawa. Kwestia zawinienia nie ma znaczenia. Funkcje kar administracyjnych są zatem różne i nie ograniczają się wyłącznie do retorsji za niesubordynację względem obowiązków wynikających z norm prawa administracyjnego. Poza funkcją represyjną można przypisać im również funkcję kompensacyjną (ekwiwalentu za spowodowane szkody), prewencyjną, informacyjną oraz wychowawczą”<sup>61</sup>. Z powyższego wynika, że sankcje administracyjne pełnią różne funkcje, które nie są jednolicie ujmowane, a określenie, która z funkcji ma pierwszorzędne znaczenie, jest trudne.

## **1.2. Wnioski**

Podsumowując rozważania dotyczące sankcji administracyjnych, uzasadnione jest sformułowanie wniosku, że nie istnieje ustawowa definicja pojęcia sankcji administracyjnej, pojęcie to nie zostało również jednolicie zdefiniowane w doktrynie i orzecznictwie. Także kwestia podziału sankcji administracyjnych nie jest jednoznaczna, przy czym wszyscy przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że nie jest to jednorodna kategoria. Często pojęcie administracyjnej kary pieniężnej używane jest zamiennie z pojęciem sankcji administracyjnej, jedno jest stosowane jako synonim drugiego. Stanowi to jednak błąd.

Na podstawie przedstawionych wcześniej kryteriów sankcje administracyjne dzielą się na niefinansowe i finansowe. Wśród administracyjnych sankcji finansowych należy wyraźnie wyróżnić administracyjne kary pieniężne, które różnią się od takich sankcji finansowych, jak np. grzywny w celu przymuszenia, a w przypadku sankcji podatkowych np. pozbawienie podatnika możliwości odliczenia podatku. Należy zwrócić uwagę, że poszczególne sankcje administracyjne pełnią różne funkcje, przy czym głównie wskazuje się na ich funkcję prewencyjną, represyjną, restytucyjną, wychowawczą i motywacyjną. Kryterium funkcji często wskazywane jest jako

---

<sup>60</sup> M. Kobak, R. Sawuła, *Uwagi na tle...*, s. 522.

<sup>61</sup> M. Kobak, R. Sawuła, *Uwagi na tle...*, s. 522–524.

odróżniające jedne sankcje od innych. Należy jednak wskazać, że kryterium to jest zawodne i niewystarczające.

## **ROZDZIAŁ II**

### **ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE**

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, wśród szeroko rozumianych sankcji administracyjnych wyróżniamy sankcje administracyjne oraz sankcje podatkowe. W przypadku jednych i drugich przyjmuje się dychotomiczny podział sankcji na finansowe i niefinansowe. Wśród administracyjnych sankcji finansowych należy wyraźnie odróżnić administracyjne kary pieniężne od innych administracyjnych sankcji finansowych, takich jak np. grzywny w celu przymuszenia.

W odróżnieniu od pojęcia sankcji administracyjnej legalną definicję ma pojęcie administracyjnej kary pieniężnej. Została ona zdefiniowana w art. 189b k.p.a., stanowiącym, że „przez administracyjną karę pieniężną rozumie się 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”.

Należy zwrócić uwagę, że pomimo ustawowej definicji administracyjnych kar pieniężnych zawartej w k.p.a. nie została wypracowana jednolita ich definicja w doktrynie. Ma to znaczenie m.in. z tego względu, że sankcje w postaci administracyjnych kar pieniężnych zostały uregulowane nie tylko w ustawach, do których zastosowanie mają przepisy k.p.a., ale również w innych ustawach. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że administracyjną karę pieniężną może stanowić sankcja, która nie została przez ustawodawcę nazwana administracyjną karą pieniężną, ale ma jej cechy, stanowi bowiem sankcję o charakterze pieniężnym nakładaną w następstwie naruszenia prawa, a zatem spełnia kryteria definicji z art. 189b k.p.a. Z drugiej natomiast strony sankcja nazwana administracyjną karą pieniężną może mieć cechy charakterystyczne dla finansowych sankcji podatkowych. Przykładem takich sankcji są kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT, co zostało już wcześniej opisane i do czego w pracy jeszcze powracam.

W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych dopatruje się środka przymusu administracyjnego<sup>62</sup>, szczególnej formy represji<sup>63</sup> i samoistnej funkcji finansowej<sup>64</sup>.

## **2.1. Kwalifikacja administracyjnych kar pieniężnych do poszczególnych gałęzi prawa**

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych, mimo ich formalnego zakwalifikowania do gałęzi prawa administracyjnego, istnieje wyraźny problem z określeniem istoty, która wynika m.in. z charakteru naruszenia (w ramach którego należy uwzględnić przedmiot ochrony, deklarowany przez ustawodawcę cel ich stosowania, ich rzeczywistą funkcję<sup>65</sup>), stopnia ich surowości<sup>66</sup>, praktyki stosowania przez organy i sądy, a także argumentów natury historycznej oraz wnioskowania z podobieństw. Elementy te zbliżają administracyjne kary pieniężne do finansowych sankcji karnych – grzywny za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo wykroczenie lub wykroczenie skarbowe oraz kar pieniężnych grożących podmiotom zbiorowym za czyny zabronione pod groźbą kary. Do finansowych sankcji karnych zbliża je zarówno funkcja (prewencyjna i represyjna), jak i przede wszystkim kwestia dolegliwości nakładanych kar. W wielu przypadkach administracyjne kary pieniężne są dotkliwsze niż kary za wykroczenia.

---

<sup>62</sup> L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 207 i 216.

<sup>63</sup> K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniami w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 145.

<sup>64</sup> M. Mazurkiewicz, *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska (struktura i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 108.

<sup>65</sup> Jako funkcję należy rozumieć faktyczne skutki (efekty) wywołane przez karę. Por. K. Buchała, *Prawo karne materialne*, wyd. 2, Warszawa 1989, s. 444; A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 8, Warszawa 2007, s. 234: „Jeżeli chodzi o pojęcie celów kary, to rozumiemy przez nie określone stany, które za pomocą kary zamierza się osiągnąć. Od tego należy odróżnić pojęcie funkcji kary. (...) Dla jasności pojęć odróżnić należy funkcje rzeczywiste i postulatywne. Podczas gdy pierwsze pojęcie odnosi się do faktycznych następstw kary, to drugie – do zamierzonych następstw i jest treściowo tożsame z pojęciem celów kary. Używając określenia «funkcje kary», należy zatem zawsze wyjaśnić, czy ma się na względzie funkcje zamierzone (cele), czy też funkcje rzeczywiste (faktyczne następstwa kary)”. Jednocześnie na gruncie omawianego zagadnienia, gdyby funkcję utożsamiać z deklarowanym celem, mogłoby to prowadzić do intencjonalnego unikania przez prawodawcę konieczności przestrzegania gwarancji i standardów właściwych dla odpowiedzialności represyjnej poprzez deklarowanie celów faktycznie odmiennych od rzeczywistych funkcji, które ujawniają się na etapie ich stosowania.

<sup>66</sup> Dolegliwość wynikająca z pozbawienia lub umniejszenia określonych dóbr podmiotu karanego określana jest treścią kary, jej materialnym substratem.

Jednocześnie, co istotne, administracyjne kary pieniężne nie pełnią funkcji przymuszającej w taki sposób jak inne administracyjne sankcje pieniężne, np. grzywna w celu przymuszenia. Wynika to z tego, że w przypadku finansowych sankcji przymuszających są one egzekwowane tylko w przypadku niewykonania obowiązku administracyjnego, zaś w przypadku gdy obowiązek zostanie wykonany, sankcje te są uchylane lub umarzane. Natomiast administracyjne kary pieniężne są nakładane niezależnie od późniejszego wykonania obowiązku, usunięcia naruszenia. Zatem ich funkcja przymuszająca realizuje się w prewencji, a nie jako samodzielna i główna funkcja. Z tego względu administracyjne kary pieniężne analizowane są w kontekście odpowiedzialności karnej, w szczególności tego, czy nadal stanowią one przejaw odpowiedzialności administracyjnej – z uwagi na ich formalne zakwalifikowanie do prawa administracyjnego, czy też ich charakter (przede wszystkim funkcje i dolegliwość) stanowią przejaw odpowiedzialności represyjnej (karnej *sensu largo*) pomimo ich formalnego zakwalifikowania do prawa administracyjnego. Wynika to z tego, że czysto formalne podejście do administracyjnych kar pieniężnych, w oparciu jedynie o ustawowe ich zaszerogowanie, jest zawodne i może być mylące. Takie podejście może służyć obchodzeniu przez ustawodawcę standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego poprzez „ukrywanie” środków o charakterze represyjnym w prawie administracyjnym. Na kwestię tą zwracają uwagę m.in. W. Radecki<sup>67</sup>, P. Józwiak<sup>68</sup>. R. Suwaj<sup>69</sup> oraz A. Błachnio-Parzych<sup>70</sup>.

Z tej perspektywy ścierają się następujące poglądy:

- kwalifikujące administracyjne kary pieniężne do prawa administracyjnego (z uwagi na ich formalne zakwalifikowanie);
- kwalifikujące administracyjne kary pieniężne do prawa karnego rozumianego jako autonomiczna odpowiedzialność represyjna w sensie konstytucyjnym i konwencyjnym;
- traktujące administracyjne kary pieniężne jako stanowiące trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej (obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia);

---

<sup>67</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, Difin, s. 20.

<sup>68</sup> P. Józwiak, *Prawo samorządowe a odpowiedzialność represyjna. Studium z pogranicza prawa karnego i administracyjnego*, Warszawa 2023, Dom Wydawniczy Elipsa, s. 75.

<sup>69</sup> R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 26.

<sup>70</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 19-21.

- uznające administracyjne kary pieniężne jako przejaw odpowiedzialności z pogranicza prawa administracyjnego i karnego.

Z powyższych względów kwestia gałęziowej kwalifikacji administracyjnych kar pieniężnych wymaga szerszego wyjaśnienia, do którego punktem wyjścia jest przegląd poglądów doktryny oraz orzecznictwa na temat administracyjnych kar pieniężnych

### **2.1.1. Poglądy przedstawicieli doktryny**

Dokonując przeglądu stanowisk przedstawicieli doktryny na temat kar administracyjnych, uzasadnione jest wyjście od dwóch skrajnych poglądów na ich istotę. Jeden został wyrażony przez F. Longchamps, którego zdaniem „do prawa administracyjnego nie należy nic, co dotyczy karania i zagrożenia nim określonych czynów”<sup>71</sup>. Drugi został wyrażony przez W. Woltera, według którego administracyjne kary pieniężne nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością karną za przestępstwa<sup>72</sup> oraz m.in. przez M. Cieślaka, zdaniem którego kary pieniężne nakładane na jednostki organizacyjne to „instrumenty administracyjne, nie mające wiele wspólnego z prawem karnym”<sup>73</sup>. Poglądy te należy jednak natychmiast opatrzyć zastrzeżeniem, że obecnie są odrzucane przez większość doktryny i dominujące są poglądy pośrednie.

P. Przybysz odróżnia kary administracyjne od środków penalnych. Wskazuje, że są one uważane za środek represyjny właściwy dla prawa administracyjnego<sup>74</sup>. Samoistość administracyjnych kar pieniężnych wynika z ich cech. Podstawą prawną ich stosowania jest zawsze bezprawie administracyjne, co pozwala odróżnić tę karę od innych środków prawnych w prawie administracyjnym, m.in. od opłat<sup>75</sup>. Autor ten wskazuje, że „w literaturze określono trzy zasadnicze funkcje omawianych kar: represyjną, kompensacyjną i prewencyjną – zabezpieczenia wykonania obowiązku administracyjnego. Uznanie priorytetu jednej z tych funkcji powoduje, że autorzy różnie klasyfikują poszczególne kary”<sup>76</sup>. L. Klat-Wertelecka wskazuje, że instytucja

---

<sup>71</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, z. 16, s. 12.

<sup>72</sup> W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50

<sup>73</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*. Warszawa 1995, s. 147.

<sup>74</sup> P. Przybysz, *Egzekucja...*, s. 182–186.

<sup>75</sup> P. Przybysz, *Kara administracyjna*, Organizacja–Metody–Technika 1987, nr 7, s. 3.

<sup>76</sup> Ibidem.

administracyjnej kary pieniężnej jest niejednorodna i w pewnym stopniu stanowi wypadkową wszystkich prezentowanych w literaturze koncepcji. Nie jest ona ani instytucją prawa karnego, ani postępowania przymusowego, lecz odrębną instytucją prawną zawierającą zarówno element represji, jak i przymusu. Przywołując pogląd D. Szumiło-Kulczyckiej, autorka wskazuje, że ten rodzaj sankcji nazywany jest „represyjną sankcją administracyjną”<sup>77</sup>. M. Czyżak wskazuje, że odpowiedzialność karno-administracyjna nie jest postacią odpowiedzialności karnej. Autor ten zwraca uwagę, że chociaż kary pieniężne nie są pozbawione cech represyjnych z uwagi na ich dolegliwość ekonomiczną, w rzeczywistości stanowią one środek o charakterze przede wszystkim administracyjnym<sup>78</sup>. Element odróżniający model odpowiedzialności administracyjnej (jako odpowiedzialności obiektywnej) od modelu odpowiedzialności karnej (jako opartej na zasadzie winy) dla kwalifikacji danego typu sankcji eksponuje także Z. Janku. Jego zdaniem oparcie odpowiedzialności za dany czyn o zasadę winy czyniłoby z kary karę kryminalną<sup>79</sup>.

L. Wilk, w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych wskazał, że „ustawodawca polski silił się na oryginalność w celu wprowadzenia grzywny, która jednak grzywny nie przypominałaby i nie nasuwałaby prostych konotacji z grzywną występującą w prawie karnym”<sup>80</sup>. Kara ta nie jest jednak instrumentem regulacji administracyjnoprawnej, przypomina bowiem rodzaj „karnego podatku”, a nie instrumentu prewencyjnego. Jej istota jest wyraźnie represyjna<sup>81</sup>. L. Wilk wskazuje, że także „w literaturze funkcjonuje pojęcie tzw. «prawa represyjnego» obejmujące wszelkie formy karania za czyny zabronione pod groźbą kary. Niektórzy autorzy wyróżniają odpowiedzialność karną *sensu stricte*, czyli odpowiedzialność za przestępstwa, odpowiedzialność karną *sensu largo*, obejmującą odpowiedzialność za przestępstwa, a także odpowiedzialność za wykroczenia, wreszcie odpowiedzialność karną *sensu*

---

<sup>77</sup> L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 71.

<sup>78</sup> M. Czyżak, *Karnoadministracyjna odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*, *Monitor Prawniczy* 2004, nr 18, s. 238–239.

<sup>79</sup> Z. Janku, *Kara-administracja publiczna – prawo administracyjne*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009, s. 191, 193–194.

<sup>80</sup> L. Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, *Prokuratura i Prawo* 2011, nr 1, s. 151.

<sup>81</sup> L. Wilk, *Kary...*, s. 146 i n.

*largissimo*, obejmującą odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i różnego rodzaju delikty administracyjne. Tego rodzaju poglądy sprzeciwiają się ograniczeniu pojęcia «odpowiedzialności karnej» tylko do tego, co za taką zostało przez ustawodawcę uznane. Prowadzi to bowiem do sytuacji, gdy formalne zaszeregowanie danej sankcji do pozakarnej gałęzi prawa niweczy konstytucyjne gwarancje przyznane odpowiedzialności karnej. W oparciu o takie poglądy powstało też w doktrynie pojęcie prawa administracyjno-karnego rozumianego jako ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego obwarowanych takimi sankcjami jak: kary pieniężne, opłaty sankcyjne, opłaty podwyższone czy inne podobne finansowe sankcje realizowane w postępowaniu administracyjnym i przed organem administracyjnym. Zgadzam się z poglądem, że o tym, z jakim rodzajem odpowiedzialności mamy do czynienia w danym przypadku, nie decyduje jej nazwa ani lokalizacja w systemie prawa, lecz istota, podobnie, jak nie ma znaczenia to, czy mówimy o «grzywnie», czy też o «karze pieniężnej». Ustawodawca przejawia nieraz tendencję do ukrywania sankcji w istocie karnej za «parawanem» sankcji administracyjnej, podobnie jak niekiedy podatek, który źle się kojarzy, jest ukrywany za «niewinnymi» określeniami różnego rodzaju «opłat»<sup>82</sup>. J. Małecki, wypowiadając się o karach pieniężnych za zanieczyszczanie środowiska, zauważa, że upatruje się w nich „przede wszystkim sankcji majątkowych o działaniu prewencyjnym, doszukuje się cech wspólnych ze środkami prawno-majątkowymi typu penalnego. Sama kara pieniężna za zanieczyszczenie środowiska jest w tym ujęciu traktowana jako forma represji ekonomicznej, niewiele różniąca się od kary grzywny. (...) Uznanie kar pieniężnych za środek represji i przymusu stosowanego w celu zmuszenia zakładu do zachowania się w sposób uzasadniony interesami społeczno-gospodarczymi w zakresie ochrony środowiska nie wydaje się budzić wątpliwości”<sup>83</sup>.

M. Górski zalicza administracyjne kary pieniężne do odpowiedzialności karnej w szerokim rozumieniu<sup>84</sup>.

W. Radecki uznaje administracyjne kary pieniężne za trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej (obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia).

---

<sup>82</sup> L. Wilk, *Kary...*, s. 146 i n.

<sup>83</sup> J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 180–183.

<sup>84</sup> Ibidem.



Tłumaczy on, że przez wiele lat nie miał najmniejszych wątpliwości, że kary pieniężne są środkami odpowiedzialności administracyjnej<sup>85</sup>, jednak pod wpływem zmian jakie zostały wprowadzone do modelu kar pieniężnych w latach dziewięćdziesiątych zmienił zdanie<sup>86</sup>. Zwraca uwagę na coraz szersze stosowanie tego typu sankcji i w tym zakresie odwołuje się do poglądu wyrażonego przez M. Król-Bogomilską, która analizując administracyjne kary pieniężne zauważa, że w ich stosowaniu występuje „coraz mniej podobieństw do tradycyjnych środków oddziaływania administracyjnego, coraz więcej natomiast do formy oddziaływania za pomocą prawa karnego, wykraczającego poza ramy odpowiedzialności karnej wyłącznie osób fizycznych”<sup>87</sup>.

E. Łętowska zaliczyła administracyjne kary pieniężne do odpowiedzialności karnej *sensu largo*<sup>88</sup>. K. Wojtyczek wskazuje, że „gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmują ingerencję państwa, która: 1) dotyczy jednostkę lub osobę prawną; 2) jest podejmowana w związku z określonym stanem rzeczy ocenianym negatywnie przez prawodawcę; 3) jest podejmowana w celu ochrony porządku społecznego przed powstawaniem stanów rzeczy ocenianymi negatywnie; 4) ma na celu zadanie dolegliwości danemu podmiotowi, a zatem wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do uniemożliwienia powstania określonego stanu rzeczy ocenianego negatywnie, a także wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Wymienione kryteria odpowiedzialności karnej spełnia m.in. odpowiedzialność konstytucyjna, odpowiedzialność za wykroczenia, odpowiedzialność dyscyplinarna, odpowiedzialność administracyjna, a także odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej”<sup>89</sup>.

M. Wincenciak zwraca uwagę, że „w doktrynie wskazuje się, że o zakwalifikowaniu określonej przez prawodawcę sankcji jako kary kryminalnej rozstrzygają następujące kryteria identyfikacyjne: dolegliwość odnoszona do celów

---

<sup>85</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 75 i dokonane tam odwołanie do publikacji W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985, s. 56 i n.

<sup>86</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność...*, s. 75–76.

<sup>87</sup> M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 15-16.

<sup>88</sup> E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracji*, [w:] G. Schulze, J. Łętowski (red.), *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław 1981, s. 228.

<sup>89</sup> K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 1999, z. 1, s. 55–56.

i funkcji, jakie związane są z zastosowaniem kary, powszechny charakter sankcji, a także funkcja retributywna sankcji”<sup>90</sup>.

R. Mroczkowski, analizując kary pieniężne stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego zwraca uwagę, że noszą one wszelkie cechy środka represyjnego i nie różnią się one w swojej istocie od grzywny orzekanej w sprawach karnych, o wykroczenia czy też w sprawach karno-skarbowych<sup>91</sup>. Z tego względu autor zauważa, że „w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym ustawodawca tworząc prawną regulację środków represyjnych a Komisja orzekając je – powinni stosować się do, wykształconych na gruncie orzecznictwa i doktryny prawa karnego, podstawowych zasad dotyczących odpowiednio wyłączności ustawy, określoności czynu, sprawcy i kary oraz orzekania o winie, a także wymiaru kary. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie stwierdzał, że zasady odpowiedzialności karnej określone w art. 42 Konstytucji dotyczą wszelkich form odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar wobec jednostki”<sup>92</sup>.

A. Żółtek, analizując administracyjne kary pieniężne, zwraca uwagę na to, że są one wymierzone w drodze decyzji administracyjnych, co powoduje, że niektórzy autorzy wyróżniają prawo administracyjno-karne. Autor dokonując porównania przestępstw gospodarczych i deliktów administracyjnych, zwraca uwagę na daleko idące podobieństwa pomiędzy nimi. Wskazuje, że odpowiedzialność administracyjna (przewidująca kary pieniężne) ma charakter represyjno-prewencyjny, podobnie jak analizowane w tym przypadku prawo karne gospodarcze. Dostrzegając zbieżność pomiędzy wskazanymi rygorami odpowiedzialności, autor zwraca jednak uwagę na występujące pomiędzy nimi również różnice, polegające między innymi na odmiennym sposobie typizacji czynu zabronionego oraz w konsekwencji na różnych trybach postępowania zmierzającego do realizacji odpowiedzialności i związanych z tym gwarancji. Jako istotną różnicę wskazuje to, że nie przewidziano możliwości zamiany administracyjnych kar pieniężnych na areszt, zatem nie zawierają one elementu przymusu osobistego. Wskazuje także na to, że nie mają one charakteru hańbiącego, co znajduje potwierdzenie chociażby w braku systemu rejestracji nakładanych kar administracyjnych.

---

<sup>90</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 100–106.

<sup>91</sup> R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, LEX/el. 2011 nr 128936, Rozdział IV - pkt 5.

<sup>92</sup> R. Mroczkowski, *Nadzór...*, LEX 2011 nr 128936. Autor przywołuje tam również wyr. TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205 oraz wyr. TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.

Ponadto administracyjne kary pieniężne mogą być stosowane również wobec podmiotów zbiorowych, co w prawie karnym wymaga uruchomienie drugiego postępowania (następczego)<sup>93</sup>. Na tej podstawie autor wyszczególnia funkcje jakie można przypisać szeroko rozumianej odpowiedzialności administracyjnej, z których podstawową będzie „funkcja ochronna, polegająca na zabezpieczeniu przed naruszeniem dóbr istotnych społecznie. Funkcja ta będzie się realizowała w równym stopniu przez użycie środków egzekucyjnych oraz represyjnych. Kolejna funkcja, represyjna, będzie wynikała z możliwości pozbawienia uprawnień, cofnięcia zezwoleń itp. oraz nakładania kar pieniężnych. Podobnie jak ma to miejsce w odpowiedzialności karnej, środki te mogą wykraczać poza wartość faktycznej szkody wyrządzonej działaniem sprawcy. Obydwie wskazane funkcje są podstawą do wyodrębnienia funkcji trzeciej, prewencyjnej, która polega na odstraszaniu potencjalnych sprawców i kształtowaniu pożądanych postaw”<sup>94</sup>. Powyższe porównanie prowadzi autora do twierdzenia, że trudno jest ustalić kryterium, którym kieruje się ustawodawca, klasyfikując zachowanie do jednej z tych grup. W takim przypadku o typizacji powinny decydować kryteria praktyczne, przede wszystkim skuteczność i szybkość postępowania, która przemawia za wyborem reżimu administracyjnego, co jednak wiąże się z obniżeniem standardów gwarancyjnych. Zwraca uwagę, że zaletą odpowiedzialności administracyjnej jest również to, że umożliwia nadążanie za zmianami występującymi w prawie gospodarczym. Argumenty te przemawiają za skierowaniem się w przypadku większości zachowań stypizowanych w przepisach prawa karnego gospodarczego administracyjnego w stronę reżimu odpowiedzialności administracyjnej<sup>95</sup>.

P. Burzyński w poszukiwaniu kryteriów pozwalających na ustalenie, że określona odpowiedzialność ma cechy właściwe dla odpowiedzialności karnej, wskazuje na kryterium dolegliwości sankcji, przy czym jednak zastrzega, że istota sankcji karnej nie wyczerpuje się wyłącznie w tym kryterium. Autor ten zauważa, że dolegliwość niewątpliwie jest zasadniczą cechą sankcji karnej, przy czym musi ona być każdorazowo odnoszona do celów i funkcji sankcji. Jako kolejne kryterium identyfikacji sankcji karnej, Autor wskazuje powszechny charakter sankcji. Ostatnim kryterium przez niego

---

<sup>93</sup> S. Żółtek, *Prawo...*, s. 204-205.

<sup>94</sup> S. Żółtek, *Prawo...*, s. 204-210.

<sup>95</sup> Ibidem.

wskazany jest funkcja retrybutywna i cel w postaci prewencji generalnej sprowadzający się do powstrzymania innych podmiotów od naruszenia prawa<sup>96</sup>.

Bardzo ważny pogląd na kwestię administracyjnych kar pieniężnych prezentuje D. Szumiło-Kulczycka, która posługuje się terminem prawo administracyjno-karne, rozumianym jako „ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem”<sup>97</sup>. Autorka wskazuje, że „brak jest ścisłych materialnych podstaw różnicujących odpowiedzialność karną i administracyjno-karną, choć oczywiście każda z nich ma wyraźnie wyczuwalną specyfikę”<sup>98</sup>. Należy zauważyć, że twierdzenie to zostało sformułowane na gruncie omawiania regulacji administracyjno-karnych w systemie prawa francuskiego. Zatem nie do końca wiadomo, czy autorka odnosi je również do sankcji administracyjno-karnych w systemie prawa polskiego. Poglądy jej zostały szeroko przywołane w orzeczeniu TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, w którym wskazano, że „instytucje zaliczane do tzw. prawa administracyjno-karnego mają swoją genezę w prawie wykroczeń, a ich stopniowy rozwój stanowi konsekwencję zapotrzebowania organów administracji na posiadanie w ramach swych instrumentów zarządzających skutecznego środka pozwalającego na egzekwowanie od obywateli powinności nakładanych normami prawa administracyjnego (...) Administracyjny tryb wymierzania kar pieniężnych bywa jednakże krytykowany jako forma «ucieczki od prawa karnego»”<sup>99</sup>. W tym zakresie TK odwołał się do wcześniej przedstawionego poglądu zawartego w zdaniu odrębnym sędzi TK T. Liszcz, że „wskutek mnożonych wciąż kar administracyjnych, obok oficjalnego pociągania do odpowiedzialności za zawinione przez sprawcę bezprawne czyny, wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia opartego na ustawach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często dolegliwszych od grzywien przewidzianych przez prawo karne, stosowanych bez

---

<sup>96</sup> P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>97</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 29.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>99</sup> Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 5 i przywołany tam pogląd D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 110.

zachowania standardów ochrony obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*”<sup>100</sup>.

Jeszcze inny pogląd prezentował M. Kaczocha, wskazując, że kara pieniężna jest administracyjną sankcją, ale o charakterze penalnym<sup>101</sup>. Stwierdzenie to uwagą opatrzyła L. Staniszevska, wskazując, że z poglądem tym nie można się zgodzić, ponieważ jest on sprzeczny wewnętrznie, bowiem przymiotnik „penalny” dotyczy zachowań niezgodnych z prawem karnym, a nie administracyjnym. Trafne byłoby zastąpienie określenia charakteru tych kar przymiotnikiem „represyjny”<sup>102</sup>. M. Kaczocha wskazuje też, że „niektóre elementy kar pieniężnych – takie choćby jak widełkowy sposób określenia wysokości kar pieniężnych, szeroki luz decyzyjny co do ich wymierzenia czy też możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej – zbliżają je do sankcji karnych”<sup>103</sup>.

Natomiast M. Szydło wskazuje, że „należy z całą stanowczością przeciwstawiać się (...) próbom sytuowania kar pieniężnych w obrębie odpowiedzialności karnej (penalnej). Kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji administracyjnych i powinna być analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego (a nie karnego). (...) Prawodawca nie daje też żadnych wskazówek ku temu, aby pojawiające się w niektórych aktach normatywnych takie określenia, jak «zawinienie», «nieumyślność», «umyślność», «szkodliwość czynu» (...) rozumieć w sposób identyczny jak w prawie karnym. Należałoby raczej w praktyce orzeczniczej organów administracji oraz sądów administracyjnych wypracować swoiste (autonomiczne) standardy wyrażające istotę tych pojęć na gruncie prawa administracyjnego (co nie znaczy bynajmniej, że standardy te nie mogą w żaden sposób nawiązywać do pewnych pojęć karnistycznych)<sup>104</sup>”. Dalej autor wskazuje na to, że między administracyjnymi karami

---

<sup>100</sup> Wyr. TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148, zdanie odrębne sędziego TK T. Liszka, pkt 5.

<sup>101</sup> M. Kaczocha, *Kilka uwag prawno-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Forum Prawnicze 2015, nr 1, s. 43.

<sup>102</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 48.

<sup>103</sup> M. Kaczocha, *Kilka uwag...*, s. 43–44.

<sup>104</sup> M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze 2003, nr 4, s. 131.

pieniężnymi a karami kryminalnymi istnieją fundamentalne różnice, związane ze sposobem ich wymierzania, ich istotą, celami czy też zagadnieniem zawinienia<sup>105</sup>.

Pogląd na temat administracyjnych kar pieniężnych przedstawiła również L. Staniszevska wskazując, że z punktu widzenia podziału sankcji na represyjne, egzekucyjne i nieważności, stanowią one sankcje represyjne. Są one bowiem dolegliwością wyrządzaną za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami przepisów prawa. Polegają na pozbawieniu naruszyciela określonych dóbr majątkowych. Autorka podkreśla, że nie sposób kwestionować dolegliwości kar pieniężnych, bowiem kara bez elementu dolegliwości jest sprzecznością samą w sobie<sup>106</sup>. Odwołuje się do poglądu wyrażonego przez W. Woltera, że dolegliwość stanowi element bezpośrednio przez samą karę zamierzony, nie stanowi produktu ubocznego<sup>107</sup>.

H. Kisilowska i G. Zieliński zwracają uwagę na podkreślany w doktrynie dwoisty charakter administracyjnych kar pieniężnych. Z jednej strony stanowią one odpłatę za czyn (odwet), na co wskazuje już sama ich nazwa „kara”, a z drugiej strony formę powstrzymania od popełnienia podobnych czynów w przyszłości (prewencja). Autorzy Ci wskazują, że „nie powinny one przybierać charakteru sankcji karnych, a sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej karę powinna odpowiadać wymogom obowiązującym w prawie karnym”<sup>108</sup>

A. Błachnio-Parzych odpowiedzialność za delikty zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi kwalifikuje jako odpowiedzialność administracyjno-karną należącą do szerszego zbioru odpowiedzialności represyjnej. Czyni to ramach rozważań nad zbiegiem odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbiegiem reżimów odpowiedzialności represyjnej<sup>109</sup>. Autorka zwraca uwagę na kwestię oddzielnie pojęcia odpowiedzialności od pojęcia dziedziny prawa<sup>110</sup>.

K. Kowalik-Bańczyk, analizując prawo do obrony w unijnym postępowaniu antymonopolowym przewidującym nakładanie sankcji w postaci kar pieniężnych,

---

<sup>105</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 131–132.

<sup>106</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 46.

<sup>107</sup> W. Wolter, *Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r.*, PiP 1969, z. 10, s. 508.

<sup>108</sup> H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w Działaniu, 2020, nr 43, s. 160-161.

<sup>109</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 19-21.

<sup>110</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 42-49.

wskazuje, że możliwe jest zakwalifikowanie takiego postępowania jako podlegającego wymogom z art. 6 EKPCz, a zatem właściwym dla prawa represyjnego. Wynika to z faktu, że spełnione są kryteria *Engel*, co pozwala na uznanie, że w postępowaniu takim oskarżonemu przedsiębiorstwu stawiane są zarzuty karne (ang. *criminal charge*), choć nie jest to sprawa z „sedna prawa karnego”<sup>111</sup>.

### 2.1.2. Poglądy prezentowane w orzecznictwie

Analizując poglądy dotyczące charakteru prawnego oraz kwalifikacji administracyjnych kar pieniężnych, konieczne jest zwrócenie uwagi na prezentowane w tym zakresie poglądy Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazuje L. Staniszevska, TK definiuje administracyjną karę pieniężną jako „środek przymusu i zapowiedź negatywnych konsekwencji naruszenia obowiązku prawnego ciążącego na jednostce z mocy norm prawa administracyjnego, będący przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne, a nadto stanowiący instrument efektywnej realizacji władztwa administracyjnego”<sup>112</sup>. W innym wyroku, dotyczącym kar pieniężnych z u.t.d., TK wskazał, że „istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów”<sup>113</sup>. „Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej”<sup>114</sup>. W tym kontekście TK stwierdził, że „funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. Kara pieniężna wprowadzona przez ten przepis nie sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie, ale ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej. Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami

---

<sup>111</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 141.

<sup>112</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 49 i powołane wyroki TK: z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125; z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6; z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>113</sup> Wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>114</sup> Ibidem.

odpowiedzialności karnej. Konsekwencją sformułowania przez Trybunał takiej konstatacji jest nieadekwatność w niniejszej sprawie wzorca określonego w art. 42 Konstytucji<sup>115</sup>. W jednym z przywoływanych wyżej wyroków Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na występujące rozbieżności w zakresie przynależności gałęziowej kar pieniężnych nakładanych przez organy administracji, dochodząc do wniosku, że „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do zakresu swobody władzy ustawodawczej”<sup>116</sup>.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że „istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara administracyjna nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej. Jej istotę stanowi wymuszenie na przedsiębiorcy przestrzegania przepisów prawa. Jest więc zapowiedzią negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych. W tej perspektywie stanowi przejaw interwencjonizmu państwowego w sferę, która została uznana przez ustawodawcę za szczególnie istotną i ma zagwarantować należyte prowadzenie działalności gospodarczej”<sup>117</sup>. Odnosząc się do kar pieniężnych przewidzianych w u.t.d., wojewódzki sąd administracyjny w cytowanym wyżej wyroku wskazał, że „rozważane sankcje administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne”<sup>118</sup>.

### **2.1.3. Pogląd wyrażony w rezolucji przyjętej na XIV Kongresie AIDP**

W opisywanym zakresie uwagę należy również zwrócić na pogląd wyrażony w rezolucji przyjętej na XIV Kongresie AIDP, w której stwierdzono m.in., że dziedzina

---

<sup>115</sup> Wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>116</sup> Wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>117</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2014, III SA/Po 1343/13, LEX nr 1474529 i powołany tam wyr. NSA z dnia 17 listopada 2010 r., II GSK 976/09, LEX nr 746376; por. również wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

<sup>118</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2014 r., III SA/Po 1343/13, LEX nr 1474529.



prawa administracyjnego karnego rozszerzyła się, a określenie, czy dane zachowanie powinno być karane zgodnie z prawem karnym lub administracyjnym prawem karnym, nie może być ustalone w sposób kategoryczny, przez co w większości przypadków decyduje o tym ustawodawca. Prawo administracyjne karne przypomina prawo karne, ponieważ przewiduje stosowanie kar represyjnych. Podobieństwo to wymaga zastosowania podstawowych „zasad prawa karnego i uczciwej procedury”<sup>119</sup>. Na podstawie tych rozważań Kongres przedstawił zalecenia, zgodnie z którymi wysokość sankcji administracyjnych, zwłaszcza kar pieniężnych, nie powinna zasadniczo przekraczać maksymalnych wysokości grzywnien w prawie karnym. Definicje wykroczeń administracyjnych, jak również administracyjnych sankcji karnych, powinny być ustalone zgodnie z zasadą legalności i winny zostać przez ustawodawcę wyznaczone wystarczająco jasne granice pomiędzy przestępstwami a wykroczeniami administracyjnymi. Administracyjna odpowiedzialność karna osób fizycznych powinna opierać się na osobistej winie (umyślności lub niedbalstwie). Chociaż rezolucja nie stanowi aktu prawnego i jest niezbyt obszerna, często jest powoływana jako wyznaczająca kierunek ewoluowania odpowiedzialności za delikty administracyjne.

#### **2.1.4. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1**

W procesie służącym określeniu charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych należy zwrócić uwagę na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 przyjętą 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Odnosi się ona do aktów administracyjnych, które nakładają na osoby fizyczne i prawne kary (pieniężne lub niepieniężne) z racji ich postępowania sprzecznego z prawem. Z tym, że spod jej regulacji wyłączone są sankcje dyscyplinarne egzekucyjne i nakładane w procedurze karnej<sup>120</sup>. Rekomendacja formułuje zbiór minimalnych standardów materialnych i proceduralnych i choć stanowi źródło prawa miękkiego, to pomimo jej niewiążącego charakteru, powinna być uwzględniana zarówno w toku stanowienia, jak i stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Jako pierwszą zasadę

---

<sup>119</sup> AIDP II-XIV International Congress of Penal Law, Vienna 7-th October 1989, International Association of Penal Law, Wien 1989, s. 59.

<sup>120</sup> Szpyrka M., *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 146.

(*principle 1*) rekomendacja wskazuje nakaz oznaczoności sankcji i przesłanek jej stosowania. Jako drugą zasadę (*principle 2*) wskazuje zakaz nakładania sankcji za zachowanie, które w czasie jego popełnienia nie stanowiło naruszenia prawa (wyrażając tym samym utrwalone w prawie karnym zasady *nulla poena sine lege* oraz *lex retro non agit*), a w przypadku zmiany sankcji na surowszą, nakazuje stosowanie sankcji względniejszej. Zasada trzecia (*principle 3*) wyraża zakaz wielokrotnego karania za to samo zachowanie, a zatem ugruntowaną w prawie karnym zasadę *ne bis in idem*. Kolejne zasady (*principle 4-5*) dotyczą nakazu działania organów w rozsądnym terminie i tego, że decyzja dotycząca sankcji powinna definitywnie kończyć postępowanie przed organem. Zasada szósta (*principle 6*) wskazuje, że w uzupełnieniu zasad sprawiedliwego postępowania administracyjnego z rezolucji (77) 31 do sankcji administracyjnych należy stosować następujące zasady: „należy poinformować stronę postępowania o zarzucie. Osoba, której postawiono zarzut, powinna dysponować wystarczającym czasem na przygotowanie obrony. Osoba, której postawiono zarzut oraz jej pełnomocnicy powinni zostać poinformowani o istniejącym materiale dowodowym. W trakcie postępowania musi istnieć prawo do bycia wysłuchanym, a decyzja nakładająca sankcję musi być uzasadniona.”<sup>121</sup> Zasada siódma (*principle 7*) stanowi o ciężarze dowodu, który spoczywa w postępowaniu dotyczącym sankcji na organie administracji. Zasada ósma (*principle 8*) dotyczy sądowej kontroli legalności aktu nakładającego sankcję administracyjną.

Zasady wskazane w Rekomendacji nr R (91) 1 odzwierciedlają standardy właściwe dla prawa represyjnego. Uznanie przez Komitet Ministrów Rady Europy, że powinny one znaleźć zastosowanie do sankcji administracyjnych takich jak m.in. kary pieniężne wyraźnie przesądza o represyjnym charakterze tych kar.

#### **2.1.5. Poglądy wyrażone w orzecznictwie ETPC oraz TSUE**

Z perspektywy kwalifikacji administracyjnych kar pieniężnych jako sankcji o charakterze represyjnym, a w konsekwencji zastosowania do nich właściwych standardów, niezwykle istotne znaczenie ma orzecznictwo ETPC i wypracowane przez nie pojęcie „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 EKPCz, który wyznacza standardy ochrony uczestnika postępowania karnego. Do orzecznictwa tego odwołują się zarówno sądy krajowe, Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzekające zarówno w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, jak

---

<sup>121</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, s. 141.

i sankcji podatkowych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie pojęcie „sprawy karnej” na gruncie EKPCz jest pojęciem autonomicznym, tzn. rozumianym na tle samej konwencji, a nie w ujęciu prawa krajowego<sup>122</sup>. Jak wskazuje K. Kowalik-Bańczyk „Europejski Trybunał Praw Człowieka na użytek art. 6 EKPCz przyjmuje szerszą, autonomiczną definicję sprawy karnej, niż wynika to z ustawodawstwa krajowego”<sup>123</sup>.

W tym zakresie miłowe znaczenie ma wyrok ETPC w sprawie *Engel przeciwko Holandii*, skarga nr 5100/71<sup>124</sup> i sformułowane na jej gruncie tzw. kryteria *Engel*, które obejmują: 1. formalną kwalifikację sprawy w prawie krajowym, 2. charakter naruszenia, 3. rodzaj i stopień surowości kary. Powyższe kryteria mają charakter alternatywny i nie muszą być spełnione kumulatywnie. Sprawa zostanie uznana za mającą charakter karny, jeżeli zostanie ustalone spełnienie przynajmniej jednego kryterium. Nie wyklucza to jednak możliwości przyjęcia podejścia łącznego, w przypadku gdy osobna analiza każdego kryterium nie pozwala na wyciągnięcie jasnego wniosku co do istnienia „oskarżenia karnego”<sup>125</sup>. W zakresie pierwszego kryterium, ETPC m.in. w wyroku *Öztürk przeciwko Niemcom*<sup>126</sup> oraz *Weber przeciwko Szwajcarii*<sup>127</sup> stwierdził, że kryterium to ma charakter formalny i stanowi punkt wyjścia. Jeżeli czyn na gruncie prawa krajowego uznawany jest za przestępstwo, stanowi to decydujący czynnik kwalifikujący postępowanie go dotyczące jako „sprawę karną” w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>128</sup>. Natomiast gdy czyn na gruncie prawa krajowego nie jest formalnie kwalifikowany jako karny, ETPC decyduje o dalszej analizie, która może doprowadzić do uznania sprawy za karną w autonomicznym konwencyjnym rozumieniu, pomimo że na gruncie prawa krajowego nie miała takiego charakteru<sup>129</sup>. Nie oznacza to jednak konieczności przekształcenia postępowania administracyjnego w karne<sup>130</sup>.

---

<sup>122</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, s. 301.

<sup>123</sup> Ibidem., s. 303.

<sup>124</sup> Wyr. ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r., skarga nr 5100/71, *Engel i inni v. Holandia*, LEX nr 80796.

<sup>125</sup> Wyr. ETPC z dnia 25 sierpnia 1987 r., skarga nr 9912/82, *Lutz v. Niemcy*, LEX nr 81036; wyr. ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r., skarga nr 14939/03, *Zolotukhin v. Rosja*, LEX nr 289975.

<sup>126</sup> Wyr. ETPC z dnia 23 października 1984 r., skarga nr 8544/79, *Öztürk v. Niemcy*, LEX nr 80976.

<sup>127</sup> Wyr. ETPC z dnia 22 maja 1990 r., skarga nr 11034/84, *Weber v. Szwajcaria*, LEX nr 81103.

<sup>128</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm. (dalej: EKPC).

<sup>129</sup> Por. decyzja ETPC z dnia 8 września 2020 r., skarga nr 37697/13, *Prina v. Rumunia*, LEX nr 3058008.

<sup>130</sup> Wyr. ETPC z dnia 2 września 1998 r., skarga nr 27061/95, *Kadubec v. Słowacja*, LEX nr 77352.

W zakresie drugiego kryterium, czyli charakteru naruszenia, ETPC stwierdził, że jest ono nawet ważniejsze od pierwszego<sup>131</sup>. W ramach tego kryterium należy uwzględnić m.in. takie okoliczności jak krąg adresatów, którym grozi sankcja, czy ma ona charakter abstrakcyjny i generalny oraz cel sankcji – czy jest nim represja lub prewencja. Jeśli chodzi o cel sankcji to ETPCz wyraża pogląd, że jeżeli jest nim prewencja i represja to sankcja ma charakter karny i w takiej sytuacji nie ma potrzeby badania jej charakteru również w świetle trzeciego kryterium (surowości grożącej kary). Jeżeli natomiast celem sankcji jest wyłącznie zapobiegania naruszeniom to nie mają one raczej charakteru karnego. Przykładowo w sprawie *Malige*<sup>132</sup> przeciwko Francji, na gruncie sprawy dotyczącej odejmowania punktów za naruszenia drogowe związane z przekroczeniem prędkości, ETPCz wskazał, że chociaż odejmowanie punktów ma charakter zapobiegawczy, ma ono również charakter represyjny i odstrasżający, a zatem jest podobne do kary i w zakresie go dotyczącym zastosowanie znajduje art. 6 EKPCz.

Trzecim kryterium jest rodzaj i stopień surowości kary. Ustalenie tego kryterium jest trudne, bowiem często kary grożące w postępowaniach, które formalnie nie są kwalifikowane jako karne, są surowsze od kar za naruszenia kwalifikowane jako karne (przestępstwa lub wykroczenia). Dla przykładu, w przywołanym już wyroku *Engel przeciwko Holandii* Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności, to co do zasady przesądza to o karnym charakterze sprawy. Reguła taka znajduje zastosowanie również w odniesieniu do sankcji o charakterze pieniężnym, których nieuiszczenie powoduje zamianę kary finansowej na zastępczą karę pozbawienia wolności. Natomiast względny brak surowości grożącej kary nie może pozbawić naruszenia jego nieodłącznie karnego charakteru<sup>133</sup>.

W omawianym zakresie konieczne jest zwrócenie uwagi również na zakres podmiotowy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który z uwagi na sam tytuł może budzić wątpliwości, czy dotyczy ona wyłącznie osób fizycznych, czy również osób prawnych. Jedynie z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1<sup>134</sup> wprost wskazano, że „każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia.”

---

<sup>131</sup> Wyr. ETPC z dnia 22 maja 1990 r., skarga nr 11034/84, *Weber v. Szwajcaria*, LEX nr 81103, pkt 32.

<sup>132</sup> Wyr. ETPC z dnia 23 września 1998 r., skarga nr 27812/95, *Malige v. Francja*, LEX nr 77353.

<sup>133</sup> Wyr. ETPC z dnia 2 września 1998 r., skarga nr 26138/95, *Lauko przeciwko Słowacja*, LEX nr 77351.

<sup>134</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.

Natomiast w innych postanowieniach Konwencji brak jest odniesienia do kwestii ochrony praw jednostek organizacyjnych (osób prawnych), co jednak nie oznacza, że prawa takich jednostek nie są chronione. Jak wskazuje K. Kowalik-Bańczyk, analizując orzecznictwo ETPCz, pojęcie „każdego” w art. 6 ust 1 EKPCz zostało przez Trybunał zinterpretowane jako obejmujące również osoby prawne, przy czym nie jest oczywiste, że całość gwarancji o jakich przepis ten stanowi, przysługuje w identyczny sposób osobom prawnym i fizycznym. Autorka ta wskazuje, że ETPCz akceptuje stosowanie art. 6 EKPCz w odniesieniu do szeroko rozumianych spraw karnych, w których oskarżone są osoby prawne (m.in. przedsiębiorcy)<sup>135</sup>.

Jak wielokrotnie wskazuję w tej pracy, znaczna część regulacji krajowych przewidujących administracyjne kary pieniężne za delikty związane z wykonywaniem transportu drogowego, stanowi implementację prawa unijnego. Z tego względu konieczne jest zwrócenie uwagi na orzecznictwo TSUE dotyczące charakteru administracyjnych kar pieniężnych. W tym względzie zasadnicze znaczenie ma Karta praw podstawowych UE, która za sprawą Traktatu z Lizbony stała się aktem prawa pierwotnego UE, a zatem ma moc prawnie wiążącą, co oznacza, że w sprawach mających element unijny, a toczących się przed sądami krajowymi, postanowienia KPP znajdują bezpośrednie i wiążące zastosowanie. Jak wskazuje się w orzecznictwie „zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami”<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, s. 296-299 i powołane tam orzecznictwo: *Firestone Tire and Rubber Co i in. p Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 5460/72; Decyzja *EKomPC* z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit p Francji*, nr skargi 11598/85; Decyzja ETPCz z dnia 12 marca 2012 r. *Société Bouygues Telecom p. Francji*, nr skargi 2324/08.

<sup>136</sup> Wyr. TSUE z dnia 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL przeciwko Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca - Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*, LEX nr 3507565, pkt .22 i przywołane tam orzecznictwo: wyr. TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, *A.K. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sąd Najwyższy*, LEX nr 2741129; wyr. TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, *A. K. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sąd Najwyższy*, LEX nr 2741129; wyr. TSUE z dnia 19

W zakresie dotyczącym praw człowieka w odniesieniu do spraw karnych, KPP w znacznej części powieli rozwiązania zawarte w EKPCz (art. 47-50 KPP)<sup>137</sup>. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP, znaczenie i zakres praw zawartych w KPP a odpowiadających prawom zagwarantowanym w EKPCz powinien być taki sam jak praw przyznanych przez tę konwencję, ewentualnie szerszy. A zatem interpretacja praw recypowanych do Karty praw podstawowych UE z EKPCz powinna uwzględniać orzecznictwo ETPCz<sup>138</sup>. W konsekwencji, gwarancje wynikające z KPP (art. 47-50) będące „powieleniem” gwarancji przewidzianych w art. 6 EKPCz powinny znajdować zastosowanie w postępowaniach dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych, które ze względu na ich charakter należy uznać za „sprawy karne” w autonomicznym konwencyjnym znaczeniu. W konsekwencji, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie w swoich orzeczeniach nawiązuje do orzecznictwa ETPCz, co buduje dość spójny system ochrony praw człowieka. Dobitnie świadczy o tym pogląd wyrażony w wyroku TSUE z 14 września 2023 r., w którym wskazano, że „art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że przewidziana w uregulowaniu krajowym administracyjna sankcja pieniężna nałożona na daną spółkę przez krajowy organ ochrony konsumentów za nieuczciwe praktyki handlowe, mimo że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w uregulowaniu krajowym, stanowi sankcję karną w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli realizuje cel represyjny i jest sankcją o wysokim stopniu surowości”<sup>139</sup>. Tożsame co do istoty stanowisko została zaprezentowane również we wcześniejszych orzeczeniach TSUE, m.in. w wyroku z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie C-537/16, w którym wskazano, że ocena karnego charakteru postępowania i sankcji powinna następować w oparciu o trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim - charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji. Z tym, że stosowanie art. 50 karty nie ogranicza się tylko do postępowań i sankcji kwalifikowanych jako „karne” przez prawo krajowe, lecz obejmuje

---

listopada 2019 r., C-585/18, *A. K. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sąd Najwyższy*, LEX nr 2741129.

<sup>137</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, s. 142-143.

<sup>138</sup> Ibidem. s. 145.

<sup>139</sup> Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA, Volkswagen Aktiengesellschaft przeciwko Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, LEX nr 3603632 (por. pkt 55 oraz pkt 1 sentencji).

– niezależnie od takiej kwalifikacji w prawie krajowym – postępowania i sankcje, które należy uważać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów<sup>140</sup>.

Zatem w ujęciu EKPCz oraz orzecznictwa TSUE pojęcie sprawy karnej ma charakter autonomiczny, co oznacza, że administracyjna kara pieniężna, pomimo że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w prawie krajowym może stanowić sankcję karną w aspekcie konwencyjnym (na podstawie kryteriów *Engel*) oraz Karty praw podstawowych UE, a zatem postępowanie jej dotyczące musi spełniać standardy i gwarancje właściwe dla spraw karnych określone w art. 6 EKPC oraz art. 47-50 KPP.

## 2.2. Funkcje administracyjnych kar pieniężnych

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach piśmiennictwa na ogół prezentowany jest pogląd, że tym, co decyduje o charakterze administracyjnych kar pieniężnych i ich przynależności do prawa administracyjnego, jest ich pierwszorzędna funkcja, często utożsamiana z celem (pojęcie „cel” i „funkcja” są często stosowane zamiennie). W mojej ocenie jest to jednak kryterium zawodne, bowiem w dużej mierze cel sankcji wynika z deklaracji samego ustawodawcy, a te mogą być podyktowane chociażby chęcią obejścia standardów i gwarancji związanych ze stosowaniem sankcji typowo karnych i zastępowania ich sankcjami administracyjnymi. Na kwestię „ukrywania” sankcji represyjnych poprzez ich formalne kwalifikowania jako środków administracyjnych, w celu obchodzenia standardów i gwarancji właściwych dla odpowiedzialności represyjnej uwagę zwraca m.in. W. Radecki<sup>141</sup>, A. Błachnio-Parzych<sup>142</sup> oraz P. Jóźwiak<sup>143</sup>. Trafny w tym zakresie pogląd wyraził również R. Suwaj, wskazując, że wybór przez ustawodawcę właściwej konstrukcji prawnej wymaga uczciwości w definiowaniu celu, natomiast „we współczesnym ustawodawstwie często rzeczywisty cel danej regulacji nie jest prezentowany oficjalnie”<sup>144</sup>. Autor wskazuje, że

---

<sup>140</sup> Wyr. TSUE z dnia 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate SA, Stefano Ricucci i Magiste International SA v. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, ZOTSiSPI 2018, nr 3, poz. I-193 i powołane tam orzecznictwo: wyr. TSUE z dnia 5 czerwca 2012 r., *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319; wyr. TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

<sup>141</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność...*, s. 20.

<sup>142</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 84-85.

<sup>143</sup> P. Jóźwiak, *Prawo...*, s. 75.

<sup>144</sup> R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 26.

świadczą o tym regulacje, które wprowadzają instrumenty prawne prowadzące do realizacji innych celów niż te oficjalnie wskazywane<sup>145</sup>.

Zatem odkodowanie funkcji administracyjnych kar pieniężnych stanowi tylko jeden z elementów mających znaczenie dla oceny ich charakteru. W tym względzie podział sankcji na takie, których pierwszorzędną funkcją jest prewencja, a zatem mają charakter administracyjny, oraz na takie, których pierwszorzędną funkcją jest represja, a zatem mają charakter karny, jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. To nie tylko funkcja, a tym bardziej cel, decyduje o charakterze sankcji i nie jest ona jedynym kryterium wyznaczającym model odpowiedzialności. Jak staram się wykazać w dalszej części pracy, administracyjne kary pieniężne mogą mieć różne pierwszorzędne funkcje, a w przypadku niektórych określenie ich pierwszorzędnej funkcji może być praktycznie niemożliwe. Dlatego celowe jest zwrócenie uwagi również na inne, nie mniej istotne, kryteria decydujące o charakterze administracyjnych kar pieniężnych, a przede wszystkim jednak sformułowanie na ile to możliwe uniwersalnych kryteriów i w konsekwencji rekonstruowanie uniwersalnego modelu stosowania tego rodzaju sankcji w zgodzie z właściwymi standardami, bez uszczerbku dla realizacji ich funkcji.

Ze względu na powyższe należy zwrócić uwagę, że jako funkcję należy rozumieć rzeczywiste konsekwencje sankcji, a nie deklarowany przez ustawodawcę cel, który zamierzał osiągnąć, wprowadzając sankcje. Dlatego należy oddzielić pojęcie funkcji sankcji od celu wprowadzenia sankcji. Funkcje to rzeczywiste konsekwencje, a cel to wyłącznie deklaracja prawodawcy. Deklarowanie określonego celu jako funkcji może być intencjonalnym unikaniem przez prawodawcę konieczności przestrzegania gwarancji i standardów właściwych dla odpowiedzialności represyjnej<sup>146</sup>. Oczywiście idealnie byłoby, żeby funkcja sankcji była tożsama z celem jej wprowadzenia. Jednak w rzeczywistości cel i funkcja mogą się różnić i w takiej sytuacji przy ocenie charakteru sankcji należy uwzględnić zarówno jej funkcję, jak i cel. Co istotne, cel winien stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną dla organów stosujących sankcję i sądów kontrolujących decyzje o ich zastosowaniu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że określenie charakteru sankcji na podstawie przywołanych kryteriów nie powoduje zakwestionowania ich formalnego zaszeregowania do prawa administracyjnego.

---

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> Por. A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 84–58 i przywołane tam orzeczenie TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.



Ustalenie natomiast, że sprawa dotycząca sankcji administracyjnej, z uwagi na jej represyjny charakter, jest sprawą karną w autonomicznym konwencyjnym i konstytucyjnym znaczeniu, wymaga odpowiedniego stosowania w takiej sprawie standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego. Oznacza to, że nie ma żadnych przeszkód, by administracyjne kary pieniężne były stosowane w procedurze administracyjnej i kwalifikowane do prawa administracyjnego, z tym że ich stosowanie nie może naruszać standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego w szerokim autonomicznym konwencyjnym i konstytucyjnym znaczeniu. Można w tym zakresie zwrócić uwagę na pewną analogię względem prawa dyscyplinarnego, które często formalnie kwalifikowane jest do prawa administracyjnego, z tym że jego stosowanie następuje z zachowaniem standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego, oczywiście „odpowiednio”, co oznacza, że w sposób uwzględniający specyfikę i odrębności modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej zarówno od prawa karnego, jak i prawa administracyjnego.

Zdaniem M. Górskiego kary pieniężne (wymierzane za naruszenie wymagań ochrony środowiska) powinny pełnić przede wszystkim funkcję (rolę) prewencyjną. Według tego autora kary administracyjne nie powinny być „traktowane jako swoiste odszkodowanie za szkody środowiskowe, wpłacane na rzecz Skarbu Państwa – wymierzenie kary nie zwalnia z odpowiedzialności cywilnej za wyrządzone szkody, realizowanej na zasadach ogólnych, określonych głównie przepisami kodeksu cywilnego”<sup>147</sup>. Z kolei L. Klat-Wertelecka, analizując poglądy doktryny na temat funkcji kar administracyjnych, wskazuje na funkcję represyjną, zabezpieczenie obowiązku administracyjnego nałożonego aktem normatywnym lub indywidualnej decyzji administracyjnej, kompensacyjną (rekompensaty strat jakie poniósł interes publiczny przez naruszenie wymagań zawartych w przepisach prawa administracyjnego), stymulacyjną, prewencyjną, informacyjną oraz wychowawczą. Autorka wskazuje, że w instytucji administracyjnej kary pieniężnej przedstawiciele doktryny dopatrują się

---

<sup>147</sup> M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 103, cyt. za: M. Piechota, T. Esmund (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trybunałów międzynarodowych oraz w poglądach doktryny*, opracowane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, ZOS.430.19.2012, s. 28; ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm. (dalej: k.c.).

zazwyczaj trzech elementów: represji, odszkodowania i przymusu, przy czym elementy te nie wykluczają się wzajemnie<sup>148</sup>. M. Szydło wskazuje natomiast funkcje odszkodowawczą, prewencyjną oraz represyjną<sup>149</sup>. W. Fill analizując administracyjne kary pieniężne stosowane w prawie ochrony środowiska wskazuje na zdominowanie tej konstrukcji przez elementy właściwe dla prawa karnego przez co pozostają w wyraźnym związku z wyodrębnionymi na gruncie prawa karnego funkcjami ochronną i gwarancyjną. Autor zwraca uwagę na ich funkcję represyjną, prewencyjną i zabezpieczającą, wskazując że mogą pełnić również funkcję restytucyjną oraz podstawową dla prawa karnego funkcję sprawiedliwościową<sup>150</sup>. R. Suwaj wskazuje, że w doktrynie często podkreśla się, że administracyjne kary pieniężne odróżnia od grzywnien rodzaj celu. Podczas gdy kara za przestępstwa i wykroczenia ma mieć na celu represję (odwet za zawiniony czyn) oraz prewencję szczególną i ogólną, administracyjnym karom pieniężnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełnienia przez nie funkcji represyjnej<sup>151</sup>. Wskazuje się jednak, że funkcja represyjna „nie powinna dominować nad pozostałymi, ponieważ celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu dopiero represyjna”<sup>152</sup>. Autor ten od razu wskazuje, że rozważania te mają charakter wyłącznie symboliczny i teoretyczny, „albowiem żadna kompleksowa regulacja nie precyzuje możliwości przyznawania określonych funkcji konkretnym karom administracyjnym”<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna...*, s. 70, cyt. za: M. Piechota, T. Esmund (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność...*, s. 28.

<sup>149</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 147.

<sup>150</sup> Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, PiP 2009, nr 6, s. 74–75, cyt. za: M. Piechota, T. Esmund (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność...*, s. 28.

<sup>151</sup> R. Suwaj, *Zasady...*, s. 51.

<sup>152</sup> R. Suwaj, *Zasady...*, s. 51.

<sup>153</sup> R. Suwaj, *Zasady...*, s. 51.

### 2.3. Funkcje sankcji karnych

W literaturze prawniczej oraz orzecznictwie dotyczącym sankcji administracyjnych często można spotkać się ze stwierdzeniem, że sankcje *strictae* karne pełnią przede wszystkim funkcję represyjną – odpłaty za popełnienie czynu zabronionego, a sankcje administracyjne pełnią funkcję prewencyjną. Należy zwrócić uwagę, że wypowiedź ta jest co najmniej niepełna, jeżeli nie myląca, bowiem sankcje karne pełnią również inne funkcje, których znaczenie nie ma charakteru pobocznego, ale istotny, a jednocześnie określone funkcje (np. prewencyjna) mają kilka aspektów. Należy wskazać, że sankcje karne, obok funkcji represyjnej, pełnią również funkcję gwarancyjną, funkcję prewencyjną (prewencja ogólna i indywidualna – art. 53 k.k.), funkcję kompensacyjną, określaną również mianem egzekucyjnej (obowiązek naprawienia szkody), a nawet fiskalną (w przypadku prawa karnego skarbowego). Jednocześnie ujmowanie funkcji prawa karnego nie jest jednolite, a wskazywana często funkcja represyjna nie jest w ogóle wymieniana. Zamiast niej wskazywana jest funkcja sprawiedliwościowa. Przykładowo A. Marek wskazuje na następujące funkcje prawa karnego: funkcję ochronną, funkcję afirmacyjno-motywacyjną, funkcję gwarancyjną, funkcję prewencyjno-wychowawczą, funkcję sprawiedliwościową, funkcję kompensacyjną. Autor ten, uznawany za wychowawcę wielu pokoleń prawników, w ogóle nie wskazuje funkcji represyjnej.

A. Marek wskazuje, że „prawo karne pełni przede wszystkim funkcję ochronną, tzn. chroni stosunki społeczne i dobra podmiotów tych stosunków (dobra prawne) przed zamachami na nie. Autor ten jednocześnie wskazuje, że teza ta, na ogół akceptowana, poddawana jest jednak przez niektórych teoretyków w wątpliwość (...) realizacja funkcji ochronnej wiąże się z funkcją afirmacyjno-motywacyjną. Poprzez normy powinnościowe – nakazy i zakazy – prawo karne określa standardy postępowania w społeczeństwie, wskazuje, jakie dobra i w jakim zakresie podlegają ochronie (funkcja afirmacyjna). Natomiast przez stosowanie sankcji prawo karne zmierza do kształtowania motywacji do przestrzegania norm prawnych. Zawarte w tych normach wskazania stanowią bowiem swoisty przekaz skierowany do obywateli (adresatów norm), przy czym nie chodzi tutaj o techniczno-prawną znajomość regulacji prawnych, która jest dostępna jedynie prawnikom, lecz o upowszechnienie ogólnej wiedzy o podstawowej treści tych norm,

czyli, inaczej mówiąc, o obowiązujących standardach postępowania”<sup>154</sup>. A. Marek wskazuje dalej, że w nowożytnym prawie karnym zwraca się uwagę na jego funkcję gwarancyjną<sup>155</sup>, która wyraża się „w postulatach, aby zakres czynów zabronionych był dla obywatela jasny i aby sądy mogły stosować tylko takie kary, które zostały określone w ustawie (określoność przestępstwa i kary). Postulaty te znalazły wyraz w zasadach, czyli naczelnych dyrektywach postępowania, którym podporządkowany jest cały system prawa karnego. (...) pomiędzy funkcjami ochronną i gwarancyjną prawa karnego zachowana musi być równowaga. Nie można realizować funkcji ochronnej za wszelką cenę, ale z drugiej strony nie można tak rozwijać funkcji gwarancyjnej, żeby osłabić lub podważyć skuteczność walki z przestępczością. Współczesne prawo w państwach demokratycznych dowodzi, że równowaga między tymi funkcjami może być zachowana i mogą one prowadzić walkę z przestępczością bez podważania gwarancji prawnych, a zwłaszcza przestrzegając wspomnianych wyżej zasad praworządności w dziedzinie stosowania prawa karnego”<sup>156</sup>.

A. Marek zwraca uwagę, że „istotną rolę we współczesnym prawie odgrywa funkcja prewencyjno-wychowawcza. Polega ona na tym, iż rola prawa karnego nie wyczerpuje się w represjonowaniu za popełnienie czynu zabronionego. Prawo to zwraca się w przyszłość – celem kary i innych środków karnych (zwłaszcza środków probacyjnych) jest oddziaływanie zapobiegawczo-wychowawcze zarówno na sprawcę przestępstwa (prewencja indywidualna), ja i na ogół społeczeństwa (prewencja ogólna) w kierunku przestrzegania prawa”<sup>157</sup>. Tym samym w przypadku funkcji prewencyjnej należy wyraźnie rozróżnić prewencję indywidualną i prewencję ogólną. Prewencja indywidualna „wyraża się w zapobiegawczym i wychowawczym oddziaływaniu na sprawcę, zmierzającym do zapobieżenia jego powrotowi do przestępstwa. Cel ten osiągnąć można różnymi środkami. Mieści się tutaj zarówno uniemożliwienie lub

---

<sup>154</sup> A. Marek, *Prawo...*, s. 14 i powołana tam literatura: G. Jakobs, *Strafrecht*, Allg. Teil, Berlin–Nowy Jork 1983, s. 31–37.

<sup>155</sup> A. Marek, *Prawo...*, s. 15. Autor wskazuje, że wyeksponowanie funkcji gwarancyjnej prawa karnego nastąpiło w okresie rewolucji francuskiej w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., która stanowiła reakcję na okrucieństwo prawa i samowolę sądów epoki feudalizmu (klasyczny dla tej epoki kodeks *Constitutio Criminalis Carolina* z 1532 r. szafował okrutnymi karami, które często pozostawiał do uznania sądu).

<sup>156</sup> Ibidem, s. 15–16.

<sup>157</sup> Ibidem, s. 16.

utrudnienie ponownego przestępstwa (kary długoterminowe, pozbawienie praw), jak i wychowawcze (resocjalizacyjne) oddziaływanie na sprawcę zmierzające do jego poprawy, a przynajmniej wytworzenie takich hamulców psychologicznych, które zapobiegą ponownemu popełnieniu przestępstwa”<sup>158</sup>.

Prewencja ogólna – jako cel kary – rozumiana jest jako zapobiegawcze oddziaływanie na społeczeństwo. W przeszłości ten cel często był utożsamiany z odstrasżającym oddziaływaniem kary. W tym zakresie A. Marek zwraca uwagę, że „z doświadczeń i badań wynika, że o ogólnoprewencyjnej skuteczności kary decyduje nie tyle jej surowość, co sprawiedliwość, niezawodność, a także szybkość zastosowania. (...) Sprawiedliwość i nieuchronność kary jako warunek skuteczności jej oddziaływania należy wiązać ze społeczną akceptacją kary, bez której nie może ona należycie realizować celów ogólnoprewencyjnych. W ramach prewencji ogólnej akcentuje się obecnie prewencję pozytywną, która opiera się na kształtowaniu zgodnych z wymogami prawa postaw i ocen prawnych, w szczególności zaś na utwierdzaniu społeczeństwa w przekonaniu, że prawo karne jest egzekwowane, a sprawcy przestępstwa są sprawiedliwie karani. Wiąże się to ściśle z realizacją funkcji afirmacyjno-motywacyjnej prawa karnego”<sup>159</sup>.

Szczególna rola przypada funkcji sprawiedliwościowej prawa karnego. „W nauce zwraca się uwagę, że prawo karne, a ściślej jego stosowanie, powinno zaspokajać społeczne poczucie sprawiedliwości w związku z naruszeniem lub zagrożeniem dobra prawnego. Wprawdzie społeczne poczucie sprawiedliwości jest kategorią niejednorodną i ocenną, tym niemniej stosowanie prawa karnego odbywa się w ramach działalności, zwanej wymiarem sprawiedliwości. Dlatego też sprawiedliwe stosowanie norm prawa karnego, a w szczególności kar i środków karnych, należy do ważkich funkcji prawa karnego i celów kary (...). Wiąże się ono ze współmiernym do winy i szkodliwości popełnionego czynu karaniem sprawców przestępstw, które utwierdza autorytet prawa i oddziałuje pozytywnie tak na sprawcę, jak i na społeczeństwo”<sup>160</sup>. W dalszej części tej samej publikacji autor ten wskazuje, że „celu sprawiedliwościowego nie należy jednak współcześnie rozumieć w kategoriach odwetu

---

<sup>158</sup> Ibidem, s. 234-235.

<sup>159</sup> Ibidem, s. 235.

<sup>160</sup> Ibidem, s. 16 i powołana tam literatura: M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys ujęcia systemowego*, wyd. 3, Warszawa 1994, s. 14.

czy restytucji moralnej, lecz w kontekście współmierności kary do stopnia winy sprawcy i szkodliwości jego czynu”<sup>161</sup>.

W zakresie dotyczącym funkcji kompensacyjnej prawa karnego A. Marek wskazuje, że „pod wpływem rozwoju idei ochrony praw człowieka, w tym postulatów wiktymologii, która akcentuje potrzebę uwzględnienia przez prawo karne interesów ofiar przestępstw, stopniowo kształtuje się przekonanie, iż prawo karne powinno pełnić także funkcję kompensacyjną (restytucyjną). W szczególności powinno ono, poprzez odpowiedni system środków karnych, umożliwiać sprawcy przestępstwa starania o naprawienie wyrządzonej pokrzywdzonemu szkody”<sup>162</sup>.

#### **2.4. Funkcja sankcji administracyjnych a funkcja sankcji karnych**

Funkcje danej sankcji stanowią jeden z elementów definiujących ich charakter. Powyżej wskazano na funkcję sankcji administracyjnych, funkcję administracyjnych kar pieniężnych oraz sankcji karnych. Znaczna część funkcji pełnionych przez administracyjne kary pieniężne pokrywa się z funkcjami przewidzianymi i realizowanymi przez sankcje karne, przez co te dwa rodzaje instrumentów mają bardzo zbliżony charakter, a w niektórych przypadkach dzielące je różnice są tak subtelne, że aż trudne do uchwycenia. Ma to tak istotne znaczenie z tego względu, że w przypadku sankcji karnych obowiązują daleko idące standardy ich stosowania, natomiast w przypadku sankcji administracyjnych standardy te są znacznie niższe, a potrzeba ich „wyrównania”, choć coraz bardziej dostrzegana, cały czas nie zostaje zaspokojona.

Jak już wcześniej zauważono, wskazywane często kryterium funkcji sankcji jako odróżniające sankcje karne od administracyjnych kar pieniężnych jest zawodne<sup>163</sup>, a z pewnością niewystarczające. W orzeczeniach sądów oraz piśmiennictwie często wskazuje się, że kary administracyjne mają stanowić środek przymusu dla realizacji normy prawnej, a sankcje karne odpłatę za popełniony czyn niedozwolony. Należy podkreślić, że kryterium funkcji oraz celu nie jest kryterium czytelnym i nie prowadzi do

---

<sup>161</sup> A. Marek, *Prawo...*, s. 234.

<sup>162</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>163</sup> Stwierdzenie, że sankcje karne od administracyjnych kar pieniężnych odróżnia ich funkcja, pojawia się w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych. Również w opracowaniach dotyczących tej materii zauważa się, że podstawowym kryterium wskazywanym w orzecznictwie Trybunału dla odróżnienia sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest ich zasadnicza (główna) funkcja.

jednoznacznego określenia różnic pomiędzy faktami, które powodują odpowiedzialność administracyjną i odpowiedzialność karną<sup>164</sup>.

W tym zakresie należy wskazać na wnioski płynące z opracowania Biura Trybunału Konstytucyjnego Zespołu Orzecznictwa i Studiów, w którym wskazano, że Trybunał, oceniając konkretne instytucje, dostrzega ich różnorodne funkcje i cele, choć co do zasady za główną funkcję sankcji karnej przyjmuje represję, a sankcji administracyjnej – szeroko rozumianą prewencję. W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08<sup>165</sup> Trybunał stwierdził, że kary administracyjne mają przede wszystkim charakter prewencyjny, czego nie zmienia fakt, że mają również charakter dyscyplinująco-prewencyjny. Do orzeczenia tego zostało złożone zdanie odrębne sędziego W. Hermelińskiego, który uznał administracyjne kary pieniężne za mające charakter represyjny, co wymaga w postępowaniu ich dotyczących odpowiedniego stosowania gwarancji, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>166</sup> wiąże z odpowiedzialnością karną<sup>167</sup>. W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06 TK uznał, że „odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego”<sup>168</sup>. W wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09 TK wskazał, że powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. To właśnie spełnienie tych funkcji przesądza o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna<sup>169</sup>. Podobnie w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, Trybunał wskazał, że „istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Nie znaczy to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za

---

<sup>164</sup> Patrz: wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134; wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 2.

<sup>165</sup> Wyr. TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 438 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

<sup>167</sup> Wyr. TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.

<sup>168</sup> Wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

<sup>169</sup> Wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

popelniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Cel wprowadzenia i funkcje, jakie pełni określona norma, stają się więc ważnym wyróżnikiem dającym odpowiedź na pytanie, z jaką normą mamy do czynienia”<sup>170</sup>.

O tym jak zawodne w zakresie dotyczącym definiowania charakteru sankcji jest kryterium funkcji, świadczy konkluzja orzeczenia TK, w której wprost wskazano, że pomimo generalnego wyznaczenia przez TK granicy pomiędzy sankcją administracyjną a karną na podstawie kryterium głównej funkcji normy granica ta jest płynna i ostatecznie wybór pomiędzy karą administracyjną a sankcją karną należy do ustawodawcy<sup>171</sup>. W orzeczeniu tym niejako zatoczono koło, bowiem uznano, że stosowanie sankcji wymaga ustalenia jej charakteru, co powinno nastąpić w oparciu o kryterium funkcji. Następnie ekstensywne rozważania dotyczyły kwestii funkcji i tego jak jest ona istotna, by na końcu wskazać, że granica pomiędzy sankcją administracyjną a karną na podstawie kryterium głównej funkcji jest na tyle płynna, że i tak wybór rodzaju sankcji pozostawiony jest ustawodawcy.

Przedstawione wcześniej poglądy na kwestię funkcji sankcji pozwalają sformułować stwierdzenie, że funkcja sankcji (w szczególności pierwszorzędna) jest tylko jednym z kryteriów służących odkodowaniu charakteru określonej sankcji. Zatem definiowanie charakteru sankcji w oparciu o funkcję sankcji jest nie tylko zawodne, ale może prowadzić do błędnych wniosków. Z tego względu krytycznie należy odnieść się do często prezentowanego zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie kryterium pierwszorzędnej funkcji sankcji, jako w zasadzie drugiego obok formalnej kwalifikacji, kryterium określającego charakter administracyjnych kar pieniężnych.

---

<sup>170</sup> Wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

<sup>171</sup> Zob. np.: wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134; wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; M. Piechota, T. Esmund (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trybunałów międzynarodowych oraz w poglądach doktryny*, opracowane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, ZOS.430.19.2012 i s. 10: „w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01 Trybunał stwierdził, że nie ma przeszkód, by ustawodawca przewidywał możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach. Ustawodawca może kreować odpowiedzialność poza istniejącymi podziałami na gałęzie prawa i samodzielnie określać zasady tej odpowiedzialności. Wybór ustawodawcy do określania sankcji za naruszenie prawa jest swobodny, choć ograniczony przez Konstytucję.”



## 2.5. Przedmiot ochrony

Jednym z kryteriów określających charakter (istotę) odpowiedzialności za delikty administracyjne jest przedmiot ochrony. Co oczywiste, sam przedmiot ochrony nie definiuje jej charakteru, ale dopiero w połączeniu z innymi kryteriami (m.in. kwalifikacją do określonej gałęzi prawa, deklarowanym przez ustawodawcę celem ich stosowania, ich rzeczywistą funkcją oraz dolegliwością) objaśnia istotę administracyjnych kar pieniężnych.

Administracyjne kary pieniężne są stanowione przez ustawodawcę w celu ochrony określonych dóbr (funkcja ochronna), a określony delikt administracyjny godzi w określone dobro. Z tego względu z punktu widzenia funkcji mówimy o przedmiocie ochrony, a z punktu widzenia treści deliktu administracyjnego o przedmiocie zamachu (naruszenia). Każdy bowiem delikt administracyjny, godząc w określone dobro chronione prawem, jest zamachem na to dobro. Pojęcie przedmiotu deliktu administracyjnego ma dwie strony – od strony funkcji administracyjnych kar pieniężnych jest to przedmiot ochrony, a od strony treści deliktu jest to przedmiot zamachu (naruszenia)<sup>172</sup>. Jak wskazuje W. Wolter, „przez dobro chronione rozumiemy to, co ma wartość społeczną, co zakaz chroni, a przestępca atakuje. Każde przestępstwo musi się wykazać jakimś przedmiotem ochrony (dobrem chronionym); jego brak czyni zakaz karny normą pustą, a popełnienie przestępstwa rzeczą niemożliwą”<sup>173</sup>.

W przypadku deliktów administracyjnych, podobnie jak w przypadku przestępstw czy wykroczeń, można mówić o ogólnym, rodzajowym i indywidualnym przedmiocie ochrony. Spotyka się również rozróżnienie na ogólny i szczególny przedmiot ochrony<sup>174</sup> lub ogólny oraz uboczny przedmiot ochrony, przy czym ten ostatni podział spotkał się z krytyką m.in. ze strony A. Marka<sup>175</sup>, jako sugerujący, że jedna wartość jest ważniejsza niż druga. Natomiast podział na ogólny, rodzajowy i indywidualny przedmiot ochrony ma strukturę zawierania się, tzn. indywidualny

---

<sup>172</sup> Por. A. Marek, *Prawo...*, s. 107.

<sup>173</sup> W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 41, cyt. za: S. Tarapata, *Kontrowersje wokół wyznaczania granic dobra prawnego – uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 23 września 2009 r. (sygn. akt I KZP 15/09)*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2012, t. 12, nr 1, s. 101.

<sup>174</sup> Por. W. Wolter, *Nauka...*, s. 41 oraz I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1970, s. 141.

<sup>175</sup> Por. A. Marek, *Prawo...*, s. 109.

przedmiot ochrony zawiera się w rodzajowym przedmiocie ochrony, a rodzajowy zawiera się w ogólnym, a tym samym indywidualany przedmiot ochrony zawiera się w ogólnym przedmiocie ochrony.

W doktrynie prawa karnego wskazuje się, że określenie rodzajowego i indywidualnego przedmiotu ochrony powoduje istotne konsekwencje związane z podobieństwem przestępstw. Przykładowo art. 115 § 3 k.k. posługuje się sformułowaniem „przestępstwami podobnymi są przestępstwa należące do tego samego rodzaju”. W prawie karnym popełnienie przestępstw podobnych (zatem nie takich samych, ale należących do tego samego rodzaju) stanowi kryterium kwalifikacji recydywy (art. 64 § 1 k.k.) oraz podstawę odwołania warunkowego zawieszenia kary (art. 75 § 1 k.k.). Należy zaznaczyć, że w piśmiennictwie prawa karnego prezentowanych jest więcej sposobów podziału pojęcia dobra prawnego, a zatem te przedstawione powyżej nie są wyłączne. Ekstensywne i kompleksowe rozważania w tym zakresie przedstawił S. Tarapata<sup>176</sup>.

Wracając na grunt deliktów administracyjnych wskazać trzeba, że również w ich obszarze zasadne jest wyróżnienie ogólnego, rodzajowego i indywidualnego przedmiotu ochrony lub bliższego oraz dalszego przedmiotu ochrony.

Zobrazować to można na przykładzie deliktów z u.t.d. W przypadku podmiotów wykonujących przewozy zostały one stypizowane w załączniku nr 3 do u.t.d. Przykładowo w przypadku naruszenia polegającego na „przekroczeniu dziennego czasu prowadzenia pojazdu powyżej 9 godzin w sytuacji, gdy kierowca dwukrotnie w danym tygodniu wydłużył jazdę dzienną do 10 godzin za każdą rozpoczętą godzinę od 13 godzin i 30 minut, w przypadku braku jakiejkolwiek przerwy lub odpoczynku trwającego co najmniej 4 godziny i 30 minut”<sup>177</sup>, indywidualny przedmiot ochrony stanowi „naruszenie przepisów dotyczących czasu pracy kierowców” (tytuł naruszeń lp. 5). Rodzajowy przedmiot ochrony stanowi „naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego”<sup>178</sup>. Natomiast ogólny przedmiot ochrony stanowi porządek administracyjny.

---

<sup>176</sup> S. Tarapata, *Kontrowersje...*, s. 91-151.

<sup>177</sup> Naruszenie lp.5.1.4 zał. nr 3 do u.t.d. zawierającego wykaz *naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym*1), wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia, a w przypadku niektórych naruszeń numer grupy naruszeń oraz waga naruszeń.

<sup>178</sup> Załącznik nr 3 do u.t.d.

Powyższe wskazuje, że na gruncie deliktów administracyjnych, analogicznie jak w przypadku przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń, możliwe jest wyróżnienie przedmiotu ochrony jako znamienia deliktu administracyjnego i jego podział na ogólny, rodzajowy i indywidualny. Pozostaje ewentualnie pytanie o celowość takiego zabiegu, w szczególności czy nie jest to zabieg niepotrzebny. W mojej ocenie jest to zabieg absolutnie konieczny – i to z kilku perspektyw. Przede wszystkim z perspektywy już obowiązujących przepisów, bowiem pozwala ustalić to, które dobra prawne w rzeczywistości chronią administracyjne kary pieniężne. Przykładem może być ustawa SENT, co zostanie rozwinięte w dalszej części pracy, ale było już wcześniej sygnalizowane. Sama analiza opisanych w niej deliktów z perspektywy wyłącznie indywidualnego dobra prawnie chronionego nie daje takiego rezultatu jak analiza z perspektywy indywidualnego i ogólnego dobra prawnie chronionego. Ograniczenie się wyłącznie do indywidualnego przedmiotu ochrony pozwalałoby kwalifikować sankcje przewidziane w tej ustawie do prawa administracyjnego. Analiza ogólnego dobra prawnie chronionego wskazuje, że są nim należności podatkowe, a zatem ogólnym dobrem prawnie chronionym nie jest porządek administracyjny, lecz wpływy budżetowe, a to kwalifikuje kary przewidziane w ustawie SENT jako *de facto* sankcje podatkowe. Konsekwencją tego jest obowiązek ich stosowania nie tylko zgodnie z prawem krajowym, ale również z prawem unijnym dotyczącym podatku od wartości dodanej (tzw. dyrektywą VAT). Tym samym, w tym przypadku ustalenie dobra prawnie chronionego ma pierwszorzędne znaczenie, może bowiem decydować nawet o tym, czy sprawa dotycząca określonej kary pieniężnej ma charakter „sprawy unijnej”<sup>179</sup>. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że organy i sądy w przeważającej większości przyjmują, że ustawa ta ma charakter niepodatkowy i przewiduje sankcje administracyjne, a sprawy z tego zakresu rozpoznawane są przez wydziały gospodarcze sądów administracyjnych, a nie przez wydziały finansowe, właściwe dla spraw podatkowych<sup>180</sup>. Natomiast w uzasadnieniu projektu przepisów SENT wprost wskazano, że ma ona za zadanie „chronić legalny handel towarami uznanymi w wyniku przeprowadzonych analiz przez krajowego prawodawcę za «wrażliwe», ułatwić walkę z «szarą strefą» oraz ograniczyć poziom

---

<sup>179</sup> Patrz wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>180</sup> Patrz: m.in. wyr. NSA z dnia 9 listopada 2023 r., II GSK 165/23, LEX nr 3632177; wyr. NSA z dnia 9 listopada 2023 r., II GSK 2155/22, LEX nr 3631739; wyr. WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2023 r., II SA/Bk 386/23, LEX nr 3609982.

uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów”<sup>181</sup>. Cel ustawy SENT i jej przedmiot ochrony wynika z uzasadnienia projektu, a bezpośrednio z jej przepisów. W art. 3 ust. 11 SENT, stanowiącym delegację ustawową do obejmowania kolejnych towarów obowiązkami SENT, wyraźnie wskazano, że powód objęcia towarów monitorowaniem może stanowić „konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”<sup>182</sup>. Tym samym pomimo, że sankcje przewidziane w ustawie SENT zostały nazwane administracyjnymi karami pieniężnymi, w rzeczywistości mają charakter sankcji podatkowych. Ich przedmiotem ochrony nie jest administracyjne dobro prawnie ochronione, lecz dobro podatkowe znajduje się w prawie podatkowym i są nim wpływy budżetowe. To natomiast determinuje stosowanie administracyjnych kar pieniężnych w zgodzie z regulacjami dotyczącymi podatków, które chronią, a zatem podatku VAT i podatku akcyzowego. W konsekwencji muszą one być zgodne nie tylko z prawem krajowym, ale również z prawem unijnym, które do tych podatków się odnosi. Jednocześnie dodawanie kolejnych kategorii produktów, których monitorowanie SENT jest obowiązkowe, musi odpowiadać przedmiotowi ochrony tej ustawy. Jak bowiem stanowił art. 3 ust. 11 SENT, będący delegacją ustawową do obejmowania rozporządzeniem kolejnych towarów obowiązkami SENT, powód objęcia towarów monitorowaniem może stanowić „konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”<sup>183</sup>. Kwestia ta została szerzej opisana w dalszej części pracy, z uwzględnieniem faktu obejmowania monitorowaniem towarów niepodatkowych

---

<sup>181</sup> Uzasadnienie projektu zmiany ustawy SENT, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1244.

<sup>182</sup> Art. 3 ust. 11 SENT: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w ust. 2 pkt 1-3a, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu i obrotu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”.

<sup>183</sup> Art. 3 ust. 11 SENT: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w ust. 2 pkt 1-3a, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu i obrotu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”.

(odpadów), a następnie zmiany przepisu stanowiącego delegację ustawową i rozszerzenia monitorowania na towary „niepodatkowe” z uwagi na „zagrożenie bezpieczeństwa narodowego”. W powyższym zakresie na szczególną uwagę zasługuje wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r.<sup>184</sup>, w którym wprost zwrócono uwagę, że kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT mają charakter sankcji podatkowych, a zatem wchodzą w zakres prawa unijnego i winny być postrzegane z uwzględnieniem przepisów unijnej dyrektywy odnoszącej się do podatku VAT. Sąd wywiódł istotne konsekwencje ustalając jakie znaczenie ma przedmiot ochrony, o czym świadczy również regulacja art. 30 ust. 4 ustawy SENT stanowiąca, że w przypadku, gdy w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej ustalono, że nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, nie wszczyna się postępowania w sprawie o nałożenie kary pieniężnej<sup>185</sup>. Cel przepisu wprost odnosi się do przedmiotu ochrony ustawy SENT i przewiduje rezygnację z nakładania sankcji w przypadku, gdy dobro prawnie chronione (wpływy budżetowe) nie zostało naruszone, nawet jeżeli było zagrożone.

Jak istotny jest przedmiot ochrony oraz jakie determinuje konsekwencje, można przedstawić na przykładzie art. 319 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, który stanowi że „jeżeli odroczeniu podlegały opłaty albo kary wymierzone w związku ze składowaniem lub magazynowaniem odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów lub bez decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów albo wymierzone za przekroczenie warunków określonych w decyzji, w razie terminowego zrealizowania przedsięwzięcia właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, umorzenie odroczonych opłat albo kar”. W normie tej wyraża się z jednej strony funkcja kary pieniężnej, którą jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, z drugiej strony przedmiot ochrony, którego

---

<sup>184</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>185</sup> Wyłącznie odpowiedzialności z art. 30 ust. 1 ustawy SENT nie ma jednak miejsca w przypadku naruszeń stwierdzonych w trakcie analizy danych w rejestrze (art. 30 ust. 1a) oraz w przypadku naruszeń popełnionych przez przewoźników (art. 30 ust. 5 pkt 1) lub dotyczących przewozu towarów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3a, tj. produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – *Prawo farmaceutyczne* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301) – art. 30 ust. 5 pkt 2 SENT.

ochrona uzasadnia rezygnację z egzekwowania kary, co ma stanowić zachętę do dobrowolnego przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Ustalenie właściwego przedmiotu ochrony ma znaczenie również dla stwierdzenia, czy określony tzw. wewnętrzny zbieg deliktów administracyjnych nie prowadzi do nadmiernej kumulacji sankcji i czy określone dobro prawne nie jest chronione przez różne przepisy przewidujące sankcje administracyjne, a w konsekwencji czy jego naruszenie nie prowadzi do podwójnego ukarania. Problem taki pojawia się w przypadku zbiegu sankcji z u.t.d. i ustawy *Prawo o ruchu drogowym*<sup>186</sup> w zakresie dotyczącym masy i wymiarów pojazdów. Odnośnie do tych deliktów to właśnie kwestia ustalenia, czy przepisy umieszczone w dwóch różnych ustawach chronią to samo czy różne dobra prawnie chronione, ma pierwszorzędne znaczenie dla ustalenia, czy dochodzi do niezgodnego z Konstytucją RP podwójnego ukarania (kumulacji sankcji). Problem nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, lecz praktyczny i jest przedmiotem licznych postępowań sądowo-administracyjnych<sup>187</sup>. Jak wskazał WSA w Poznaniu, z uregulowań p.r.d. i u.t.d. wynika, że możliwe jest odrębne nakładanie sankcji za naruszenie stwierdzone na podstawie tych dwóch ustaw, bowiem z porównania treści przepisów unijnych (mających w tym zakresie zastosowanie) „wynika, że chronią odmienne, choć w pewnych obszarach zazębiające się dobra. Dlatego i kategoria dóbr chronionych przez u.t.d. i p.r.d. skutkuje możliwością nakładania odrębnych kar za naruszenia, mimo że stwierdzonych podczas jednej kontroli i ujętych w jednym protokole kontroli”<sup>188</sup>. Określenie przedmiotu ochrony ma znaczenia dla zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary, bowiem pozwala ocenić, czy dane naruszenie (zachowanie) zagrażało dobru prawnie chronionemu, czy też naruszenie miało charakter wyłącznie formalny, a

---

<sup>186</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 1997 r., Nr 98, poz. 602 ze zm. (dalej: p.r.d.).

<sup>187</sup> Por. wyr. WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2021 r., VI SA/Wa 2200/21, LEX nr 3466927; wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 grudnia 2020 r., II SA/Go 506/20, LEX nr 3103755; wyr. WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2023 r., VI SA/Wa 47/23, niepublikowany; wyr. WSA w Kielcach z dnia 22 września 2022 r., I SA/Ke 358/22, LEX nr 3418917; wyr. WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r., III SA/Po 1196/21, LEX nr 3366057; wyr. WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2021 r., VI SA/Wa 2197/21, LEX nr 3308864; wyr. WSA w Kielcach z dnia 7 czerwca 2023 r., I SA/Ke 148/23, LEX nr 3581977; wyr. WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2023 r., I SA/Ke 149/23, LEX nr 3566521; wyr. WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2023 r., I SA/Ke 120/23, LEX nr 3566474; wyr. NSA z dnia 28 września 2021 r., II GSK 375/21, LEX nr 3266963 i II GSK 248/21, LEX nr 3266857.

<sup>188</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r., III SA/Po 1196/21, LEX nr 3366057.

zatem czy uzasadnione jest odstąpienie od nałożenia kary. Inna bowiem będzie ocena zasadności odstąpienia od nałożenia kary w przypadku wykonywania przewozu drogowego pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdolność do ruchu drogowego (lp. 9.1 zał. nr 3 do u.t.d.), będącego naruszeniem formalnym; a inna w przypadku np. wykonywania przewozu drogowego pojazdem posiadającym usterkę lub usterki układu hamulcowego, połączeń układu kierowniczego, kół, opon, zawieszenia, podwozia lub innego wyposażenia, zakwalifikowane jako niebezpieczne (lp. 9.2 zał. nr 3 do u.t.d.), który stanowił realne zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Natomiast wykluczone wydaje się odstąpienie od nałożenia kary w przypadku stwierdzenia np. świadomego podłączenia do tachografu niedozwolonego urządzenia lub przedmiotu wykonanego lub przeznaczonego do celów podrabiania lub przerabiania danych rejestrowanych przez tachograf lub korzystanie z tego urządzenia lub przedmiotu (lp. 6.1.3 zał. nr 3 do u.t.d.). Ustalenie przez organ przedmiotu ochrony będzie miało znaczenie również przy ocenie „powrotu” czy też „powtarzalności” naruszenia w przypadku mechanizmu odstąpienia od nałożenia kary z ustawy SENT. Przykładowo organ, który raz odstąpił od nałożenia kary za formalne naruszenie SENT, może nie powtórzyć takiej decyzji w przypadku stwierdzenia kolejnego podobnego rodzajowo naruszenia formalnego stwierdzonego po pierwszej decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary, bowiem strona nie wyciągnęła wniosków z pierwszej decyzji, a zatem przeprowadzone postępowanie, zakończone odstąpieniem, nie zadziałało prewencyjnie. Natomiast organ może odstąpić od nałożenia kary za kolejne naruszenie SENT, jeżeli będzie ono dotyczyło innego rodzaju naruszenia formalnego.

W konsekwencji należy wskazać, że określenie przedmiotu ochrony przez ustawodawcę (co na ogół ma miejsce w uzasadnieniu do projektu przepisów) oraz jego analiza na etapie stosowania prawa ma pierwszorzędne znaczenie dla stosowania administracyjnych kar pieniężnych, pozwala bowiem określić ich charakter, kontekst, w którym powinny być stosowane, wzorce, z którymi powinny być zgodne, a w indywidualnych sprawach, czy określone zachowanie rzeczywiście godzi w dobro prawnie chronione. Jednocześnie wyróżnienie ogólnego, rodzajowego i indywidualnego przedmiotu ochrony ma znaczenie z perspektywy postulatów *de lege ferenda*, tj. wprowadzenia na grunt deliktów administracyjnych mechanizmów pozwalających, czy to warunkowo zawiesić karę, czy też ją warunkowo umorzyć lub warunkowo od niej odstąpić. W przypadku tych deliktów, podobnie jak w przypadku prawa karnego, powrót do deliktu administracyjnego (powtórne popełnienie podobnego deliktu) powinien być

tym kryterium, które decydowałoby o zarządzeniu wykonania kary warunkowo zawieszanej lub podjęciu postępowania warunkowo umorzonego.

## **2.6. Dolegliwość sankcji**

O charakterze sankcji decyduje nie tylko jej funkcja, ale również dolegliwość wynikająca z pozbawienia lub umniejszenia określonych dóbr podmiotu karanego. Jest ona określana również treścią kary, jej materialnym substratem. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, to właśnie dopiero połączenie obu elementów, tj. treści i funkcji kary, objaśnia jej istotę – charakter. Dolegliwość kary wydaje się drugim obok funkcji, z tym że nie mniej istotnym, elementem decydującym o charakterze (istocie) kary.

Wydaje się, że element dolegliwości sankcji, jako jednego z najważniejszych kryteriów, które definiują istotę kary, nie jest wystarczająco dostrzegany w literaturze i orzecznictwie polskich sądów, a także Trybunału Konstytucyjnego, które wskazują przede wszystkim na funkcje sankcji, w większości pomijając całkowicie kwestie ich dolegliwości. Przykład w tym zakresie stanowi orzeczenie TK, wydane co prawda nie na gruncie administracyjnych kar pieniężnych, lecz na gruncie niepieniężnej sankcji administracyjnej, w postaci zatrzymania prawa jazdy za przekroczenie o 50 km/h dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym. TK wskazał w nim, że o charakterze sankcji administracyjnej nie świadczy jej dolegliwość, bowiem jest ona kategorią względną, zależną od sytuacji, w której dana osoba się znajduje<sup>189</sup>. Należy oczywiście odnotować, że zapadły również odmienne orzeczenia TK, w których zwrócono uwagę na kwestię dolegliwości kary, uznając ją nawet za rozstrzygającą o charakterze odpowiedzialności<sup>190</sup>. Niemniej orzeczenia takie są w mniejszości, co powoduje, że powielany jest pogląd o przesądzającej funkcji sankcji, pomijający kwestię ich

---

<sup>189</sup> Wyr. TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, nr 77 i wskazany tam pogląd: „Dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej kara grzywny może być bardziej dolegliwa niż zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy. Dla kierowców zawodowych to ta ostatnia sankcja administracyjna będzie najbardziej dolegliwa, gdyż z reguły będzie oznaczać przerwę w świadczeniu pracy, a nawet utratę posiadanej pracy. Niewątpliwie również, gdyby porównać te same jakościowo sankcje w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (środek karny) i zatrzymania prawa jazdy (sankcja administracyjna), to należałoby dojść do wniosku, że ta ostatnia jest mniej dolegliwa z uwagi na wyraźnie krótszy czas jej stosowania (3 lub – w sytuacji przewidzianej w art. 102 ust. 1d ukp – 6 miesięcy, a nie jak w przypadku środka karnego od 6 miesięcy do 3 lat)”.

<sup>190</sup> Wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.



dolegliwości. Dobry przykład w tym zakresie stanowi wypowiedź I. Sepioło-Jankowskiej, która analizując różnice pomiędzy administracyjnymi karami pieniężnymi a grzywną w rozumieniu prawa karnego, odwołuje się do orzecznictwa TK, podsumowując, że jego świetle zarówno sankcje administracyjne, jak i karne pełnią funkcje prewencyjne i represyjne, z tym, że w przypadku sankcji administracyjnych główną funkcją jest prewencja, natomiast w przypadku sankcji karnych główną funkcją jest represja<sup>191</sup>.

Natomiast na dolegliwość (surowość) sankcji jako istotne kryterium definiujące jej charakter, uwagę zwraca się niemalże od samego początku w orzecznictwie ETPC oraz TSUE. Prawdopodobnie wynika to z szerszego pod względem komparystycznym spojrzenia na te sankcje, co jest następstwem tego, że zarówno ETPC, jak i TSUE orzekają o sankcjach administracyjnych, które w różnych państwach zostały uregulowane w różny sposób, co pozwala na dostrzeżenie podobieństw i różnic pomiędzy nimi. Przykładowo w prawie austriackim przewiduje się możliwość zamiany kary administracyjnej na karę zastępczą pozbawienia wolności, co z pewnością ma znaczący wpływ na ocenę surowości samej sankcji administracyjnej (skoro jej niewykonanie może prowadzić do wykonania zastępczej kary izolacyjnej) i konieczność dostrzeżenia tego aspektu, który upodabnia sankcję administracyjną do sankcji karnej właśnie w aspekcie dolegliwości. W tym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na wyrok TSUE z dnia 14 września 2023 r., C 55/22, w którym wskazano, że „co się tyczy oceny karnego charakteru danych postępowań i sankcji, z orzecznictwa wynika, że w ramach tej oceny istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji”<sup>192</sup>.

W polskim prawie sankcje karne od administracyjnych kar pieniężnych z pewnością różni to, że w przypadku administracyjnych kar pieniężnych mają one wymiar wyłącznie finansowy. Natomiast w przypadku kar za przestępstwa, przestępstwa

---

<sup>191</sup> I. Sepioło-Jankowska, *Optymalny model odpowiedzialności prawnej za czyny karne skarbowe*, Warszawa 2016, C.H.BECK, s. 131.

<sup>192</sup> Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *NK przeciwko Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, LEX nr 3603631 i powołane tam wyroki: z dnia 4 maja 2023 r., *MV-98*, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 38; z dnia 14 września 2023 r., *Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, pkt 45.

skarbowe i wykroczenia możliwe jest zastosowanie kary o charakterze izolacyjnym (pozbawienia wolności).

Elementem, który odróżnia administracyjne kary pieniężne od kar za przestępstwa i przestępstwa skarbowe jest również brak stygmatyzacji. W przypadku nakładania administracyjnych kar pieniężnych nie mamy do czynienia ze stygmatyzacją sprawcy, m.in. wynikającą z wpisu w rejestrze karnym. W przypadku odpowiedzialności karnej *sensu stricto* następuje stygmatyzacja sprawcy. Dotyczy to jednak wyłącznie odpowiedzialności za przestępstwa oraz przestępstwa skarbowe. Stygmatyzacji natomiast nie powoduje nałożenie kary za wykroczenia zaliczane do tzw. odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Jednocześnie należy zaznaczyć, że również w przypadku odpowiedzialności za przestępstwa skarbowe nie zawsze wiąże się ona ze stygmatyzacją sprawcy. Wynika to z faktu, że w jej przypadku przewidziano mechanizmy związane ze stosowaniem kary, jednak z uniknięciem wpisu do rejestru karnego. Mechanizm taki, uregulowany w art. 17 kodeksu karnego skarbowego<sup>193</sup>, stanowi dobrowolne poddanie się odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe. W takim przypadku następuje ukaranie sprawcy karą grzywny, uiszczenie uszczuplonej należności publicznoprawnej, z tym jednak, że sprawca unika wpisu do KRK i nadal jest uznawany za osobę niekaraną. Stanowi o tym wprost art. 18 § 2 k.k.s.<sup>194</sup> Mechanizm ten jest realizacją funkcji fiskalnej prawa karnego skarbowego, które nastawione jest w dużym stopniu na odzyskanie uszczuplonej należności publicznoprawnej – nawet w zamian za zaniechanie ukarania<sup>195</sup>. Zasadniczo zbliża on sankcję z k.k.s. do sankcji administracyjnej, bowiem ma ona wymiar wyłącznie finansowy i jest wynikiem buchalterii zysków oraz strat przeprowadzonej na etapie postępowania przed finansowymi organami postępowania przygotowawczego.

Tym samym administracyjne kary pieniężne co do zasady różnią się od sankcji karnych dolegliwością, zarówno w wymiarze rodzajów kar, bowiem w katalogu sankcji karnych oprócz kar finansowych znajdują się również kary izolacyjne (pozbawienie wolności) oraz ograniczające wolność osobistą (kara ograniczenia wolności), jak

---

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy*, Dz. U. z 1999 r., Nr 83, poz. 930 ze zm. (dalej: k.k.s.).

<sup>194</sup> Art. 18 § 2 k.k.s.: „Prawomocny wyrok o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności nie podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego”.

<sup>195</sup> D. Korczyński, *Funkcja fiskalna prawa karnego skarbowego*, [w:] D. Korczyński, P. Józwiak, P. Herbowski (red.), *Węzłowe zagadnienia prawa karnego skarbowego*, Warszawa 2017, s. 99.

i w wymiarze społecznym, w postaci stygmatyzacji sprawcy. Ten ostatni wymiar dotyczy przede wszystkim sankcji *stricte* karnych, bowiem w przypadku kar za wykroczenia i przestępstwa skarbowe kwestia stygmatyzacji albo jest zmodyfikowana (k.k.s.), albo nie następuje (kodeks wykroczeń<sup>196</sup>).

Należy jednak wskazać, że sprowadzenie kwestii dolegliwości kary wyłącznie do aspektu grożącej kary pozbawienia wolności i stygmatyzacji byłoby błędem. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku szeregu przestępstw, w tym w szczególności formalnych, jedyną grożącą karą jest kara grzywny, ewentualnie kara ograniczenia wolności. Jednocześnie w tym aspekcie nie należy poprzestawać wyłącznie na maksymalnej grożącej karze, lecz należy odwołać się do kar rzeczywiście orzekanych. I w tym zakresie można wskazać, że w przypadku znacznej części przestępstw formalnych orzekane są kary grzywny. Zatem w rzeczywistości zarówno w przypadku deliktów administracyjnych, jak i przestępstw (formalnych, drobniejszych) grożą sankcje finansowe – w pierwszym przypadku kary pieniężne, w drugim zaś grzywny. Należy przy tym wskazać, że niejednokrotnie wysokość administracyjnych kar pieniężnych przewyższa grzywny grożące za wykroczenia. W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że maksymalna wysokość grzywny grożącej na podstawie kodeksu karnego<sup>197</sup> to 1 620 000 zł (uwzględniając nadzwyczajne obostrzenie, przy maksymalnej wysokości stawki dziennej i liczbie stawek), w przypadku zaś na przykład kary grzywny nakładanej za przestępstwo z ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – 5 000 000 zł (art. 20c)<sup>198</sup>. Natomiast górny wymiar administracyjnych kar pieniężnych niejednokrotnie przewyższa te wysokości. Jako przykład można wskazać ustawowe zagrożenie karami pieniężnymi nakładanymi przez Prezesa URE, które mogą wynieść nawet 10 000 000 zł (art. 56 ust. 2g pkt 4 prawa energetycznego<sup>199</sup>), w przypadku natomiast kar nakładanych przez Prezesa UOKiK mogą wynieść 5 000 000 zł.

W aspekcie surowości kary należy zwrócić uwagę na odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Jest ona formalnie zakwalifikowana do prawa karnego, jednak jej charakter można określić jako mieszany,

---

<sup>196</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114 ze zm. (dalej: k.w.).

<sup>197</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm. (dalej: k.k.).

<sup>198</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. *o nadzorze nad rynkiem finansowym*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 753.

<sup>199</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*, Dz. U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348 ze zm. (dalej: p.e.).

mający cechy właściwe zarówno dla prawa karnego, jak i cywilnego oraz administracyjnego. W obowiązującym stanie prawnym, odpowiedzialność podmiot zbiorowy jest wtórna wobec odpowiedzialności osób fizycznych działających w jego imieniu. Z tym jednak, że w kolejnych projektach ustaw przewiduje się uniezależnienie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego od odpowiedzialności osoby fizycznej, co jeszcze bardziej upodobni ten rodzaj odpowiedzialności do odpowiedzialności administracyjno-karnej. W aspekcie dolegliwości kary znaczenie ma to, że podmiotom zbiorowym grożą kary pieniężne w wysokości od 1000 do 5 000 000 złotych, nie wyższe jednak niż 3% przychodu osiągniętego przez ten podmiot<sup>200</sup>. Tym samym odpowiedzialność ta ma charakter wyłącznie finansowy. Pomimo to uznawana jest za mającą charakter karny, o czym jednoznacznie przesądził również TK<sup>201</sup>. W konsekwencji fakt, że jedyną konsekwencją naruszenia prawa są grożące kary finansowe nie przesądza o tym, że odpowiedzialność nie ma charakteru represyjnego. Wręcz przeciwnie, jeżeli kary te są surowe i nakładane są jako kara (odwet) za naruszenie, to stanowi to istotny argument aby kwalifikować je jako mające charakter represyjny.

Tym samym dolegliwość grzywien orzekanych w postępowaniu karnym oraz kar pieniężnych grożących podmiotom zbiorowym za czyny zabronione pod groźbą kary, w porównaniu z karami pieniężnymi nakładanymi za delikty administracyjne, oceniana przez pryzmat ustawowego zagrożenia jest bardzo podobna, a często administracyjne kary pieniężne są wyższe niż grzywny za przestępstwa lub wykroczenia lub kary pieniężne grożące podmiotom zbiorowym za czyny zabronione pod groźbą kary. Jednak samo porównanie grożących kar nie oddaje pełnego obrazu ich dolegliwości. Wynika to z kilku kwestii. Po pierwsze, w przypadku kary grzywny, jeżeli nie zostanie ona zapłacona, może zostać zamieniona na zastępczą karę pozbawienia wolności – stanowi o tym wprost art. 46 kodeksu karnego wykonawczego<sup>202</sup>, art. 186 k.k.s. oraz art.

---

<sup>200</sup> Art. 7 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 659 ze zm.

<sup>201</sup> Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

<sup>202</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 127.

§ 1. Jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności, gdy:

1) skazany oświadczy, że nie wyraża zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej zamienionej na podstawie art. 45 albo uchyla się od jej wykonania, lub

25 § 2 k.w. Po drugie, w przypadku popełnienia kilku przestępstw zagrożonych karą grzywny lub za które zazwyczaj orzekane są kary grzywny, może zostać orzeczona kara pozbawienia wolności. Fakt notorycznego popełniania przestępstw może zostać uwzględniony również przy orzekaniu kary, gdy zamiast zwyczajowo orzekanej kary grzywny zostanie orzeczona kara pozbawienia wolności. Tymczasem administracyjne kary pieniężne mają wymiar wyłącznie finansowy, tzn. w przypadku ich niewykonania może zostać wdrożona egzekucja, ale nie podlegają zamianie na karę pozbawienia wolności czy chociażby ograniczenia wolności. W konsekwencji ukaranemu podmiotowi nie grozi najgłębiej ingerujący w wolność środek w postaci izolacji. Również w przypadku wielokrotnego popełniania deliktów administracyjnych podmiotowi nie grozi kara pozbawienia wolności ani ograniczenia wolności. W takim przypadku sankcje finansowe mogą być bardzo dotkliwe, nie spowodują jednak pozbawienia wolności.

Należy zwrócić uwagę, że obok kar za przestępstwa orzekane są również środki karne, które również głęboko ingerują w wolność i prawa jednostki, chociażby takie jak zakaz prowadzenia pojazdów, zakaz wykonywania określonego zawodu lub prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Z drugiej strony również w przypadku sankcji administracyjnych – tych niepieniężnych – funkcjonują, mające podobny charakter sankcje w postaci np. zawieszenia uprawnień, w tym zawieszenia licencji, cofnięcia licencji. Dalej jednak występuje różnica pomiędzy środkami karnymi a administracyjnymi sankcjami niepieniężnymi, bowiem w przypadku naruszenia tych drugich (sankcji administracyjnych) grożą za nie administracyjne sankcje finansowe, natomiast w przypadku naruszenia środków karnych grożą za nie sankcje finansowe

---

2) zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną jest niemożliwa lub niecelowa.

§ 2. Zarządzając wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności, przyjmuje się, że jeden dzień pozbawienia wolności jest równoważny dwóm stawkom dziennym grzywny; kara zastępcza nie może przekroczyć 12 miesięcy pozbawienia wolności, jak również górnej granicy kary pozbawienia wolności za dane przestępstwo, a jeżeli ustawa nie przewiduje za dane przestępstwo kary pozbawienia wolności, górna granica zastępczej kary pozbawienia wolności nie może przekroczyć 6 miesięcy.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 stosuje się odpowiednio do grzywny określonej kwotowo, z tym że jeden dzień pozbawienia wolności jest równoważny grzywnie w kwocie od 20 do 4000 złotych.

§ 4. W przypadku gdy grzywna została uiszczona lub ściągnięta w drodze egzekucji tylko w części albo tylko w części została wykonana w formie pracy społecznie użytecznej, sąd, zarządzając wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności, określa jej wymiar według zasad przewidzianych w § 2 lub 3.

§ 5. Na postanowienie w przedmiocie zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności przysługuje zażalenie.

i niefinansowe, m.in. kara pozbawienia wolności za naruszenie zakazu sądowego (art. 244 k.k.).

W konsekwencji, kryterium dolegliwości sankcji, jako jeden z elementów definiujących charakter odpowiedzialności za delikty administracyjne i ewentualnie odróżniający je od kar za przestępstwa, ma co najmniej dwa aspekty. Pierwszy z nich to rodzaje grożących kar. I w tej kwestii administracyjne kary pieniężne różnią się od kar za przestępstwa grożących osobom fizycznym, bowiem pierwsze mają wymiar wyłącznie finansowy, drugie zaś wiążą się również z pozbawieniem wolności lub jej ograniczeniem. Z tym że w przypadku jednostek organizacyjnych zagrożenie karami jest takie samo, bowiem zarówno za delikty administracyjne, jak i za czyny zabronione, podmiotom takim grożą wyłącznie kary finansowe, zresztą podobnie określane „karami pieniężnymi”. Drugi aspekt to kryteria wymierzania i nakładania kar oraz mechanizmy ich stosowania, takie jak np. warunkowe zawieszenie kary, odstąpienie od jej nałożenia, warunkowe umorzenie postępowania itp.

Bezsporne jest, że biorąc pod uwagę graniczne rodzaje sankcji grożących za delikty administracyjne i przestępstwa, te dwa rodzaje sankcji różnią się, bowiem za przestępstwa grożą kary pozbawienia wolności, a za delikty wyłącznie kary finansowe lub niefinansowe w postaci cofnięcia uprawnień lub ich zawieszenia, niemające jednak charakteru pozbawienia wolności. Należy jednak wskazać, że to właśnie tylko grożąca kara pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności i związana z nią stygmatyzacja stanowią zasadniczą różnicę pomiędzy sankcjami za przestępstwa i delikty administracyjne. Już w przypadku kary ograniczenia wolności będzie miała ona pewne zmodyfikowane odpowiedniki w karach za delikty administracyjne, np. cofnięcie uprawnień, zakaz prowadzenia określonego rodzaju działalności, cofnięcie licencji.

Tym samym, jeżeli spojrzeć na sankcje nie tylko przez pryzmat tych najsurowszych, które grożą za przestępstwa, różnice w zakresie dolegliwości kar pomiędzy sankcjami za delikty i przestępstwa nie będą już takie ostre.

Powyższe rozważania mogłyby przemawiać za stwierdzeniem, że sankcje karne są jednoznacznie surowsze od sankcji administracyjnych, przewidują bowiem karę pozbawienia wolności. Z drugiej jednak strony istnieje praktyka orzecznicza, w ramach której uwzględnia się różne okoliczności mające wpływ na ostateczną wysokość kary. Natomiast administracyjne kary pieniężne za delikty administracyjne w transporcie drogowym na ogół mają sztywno określoną wysokość, a zatem ich wymiar nie pozwala obecnie uwzględnić różnych okoliczności. Ponadto w przypadku kar za przestępstwa lub

wykroczenia stosowane są środki probacyjne, takie jak warunkowe umorzenie postępowania czy warunkowe zawieszenie wykonania kary. Ponadto może być stosowane nadzwyczajne złagodzenie i obostrzenie kary. Zatem kary za przestępstwa są modyfikowalne i pomimo tego, że grożą, w praktyce może dojść do tego, że nie są one orzekane lub – w przypadku orzeczenia – nie są wykonywane, co jest zakładane już w chwili orzekania (warunkowe zawieszenie wykonania kary, warunkowe umorzenie postępowania). Natomiast w przypadku kar administracyjnych nie funkcjonują mechanizmy ich zawieszenia ani warunkowego umorzenia postępowania. Gdyby na sankcje spojrzeć przez prymat tych środków probacyjnych, należałoby uznać, że część sankcji administracyjnych w rzeczywistości jest relatywnie surowsza niż sankcje za przestępstwa (np. kary pieniężne przewidziane w prawie energetycznym, czy antymonopolowym). Również w praktyce zauważalne jest, że często sankcje finansowe za przestępstwa są znacznie łagodniejsze (w zakresie rozmiaru) niż sankcje za delikty administracyjne. Ta kwestia ma szczególne znaczenie w kontekście podnoszonej często funkcji prewencyjnej sankcji administracyjnych, obrazuje bowiem, że w obszarze prawa karnego (uznawanego za represyjne) funkcjonuje więcej mechanizmów prewencji i związanej z nią probacji niż w obszarze prawa administracyjnego.

Dolegliwość sankcji, pomimo że niedostatecznie dostrzegana w orzecznictwie sądów krajowych, stanowi jedno z trzech kryteriów służących ustaleniu, czy sankcja ma charakter karny w autonomicznym konwencyjnym znaczeniu (sprawa *Engel przeciwko Holandii*). Co przy tym istotne, to sama dolegliwość sankcji (rodzaj i stopień jej surowości) może przesądzać o tym, że sprawa jej dotycząca wchodzi w zakres pojęcia sprawy karnej, a zatem postępowanie jej dotyczące musi realizować standardy właściwe dla spraw karnych określone w art. 6 EKPC.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ważną kwestię, którą stanowią różnice pomiędzy modelami odpowiedzialności w poszczególnych państwach, pomimo często takich nazw określonych środków. Przykładowo, w jednym państwie administracyjne kary pieniężne mogą mieć wymiar wyłącznie finansowy, a w innym podlegać zamianie na karę pozbawienia wolności w przypadku ich niewykonania. W takiej sytuacji, ocena TSUE lub ETPCz dotycząca administracyjnej kary pieniężnej orzekanej w jednym państwie, może nie być adekwatna dla oceny administracyjnej kary pieniężnej orzekanej w innym państwie. Przykładowo, stosunkowo niska kwotowo administracyjna kara pieniężna może być uznana za represyjną, jeżeli będzie ona podlegała zamianie na karę pozbawienia wolności w przypadku jej niewykonania. Natomiast zdecydowanie wyższa

od niej administracyjna kara pieniężna nie zostanie uznana za represyjną, jeżeli będzie miała wymiar wyłącznie finansowy. Dlatego administracyjne kary pieniężne o zbliżonej wysokości, ustanowione w różnych państwach, mogą być uznane za mające różny charakter. Dlatego kryterium dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej nie może być postrzegane wyłącznie przez pryzmat wysokości kary finansowej. O dolegliwości kary, obok jej wysokości decydować powinny m.in. środki probacyjne związane z jej stosowaniem, mechanizmy prewencyjne przewidujące łagodzenie odpowiedzialności, a także możliwość odstąpienia od nałożenia kary lub jej uchylenia (umorzenia) w przypadku wykonania nakazu administracyjnego.

Ocenie dolegliwości sankcji powinny służyć również argumenty natury historycznej i porównawczej, które omawiam w kolejnym podrozdziale, a które pozwalają ocenić surowość administracyjnej kary pieniężnej w porównaniu np. z grzywną grożącą za podobny rodzaj naruszenia. Tym samym analiza administracyjnych kar pieniężnych pod kątem ich surowości prowadzi do wniosku, że są one podobnie dolegliwe jak kary finansowe orzekane w reżimach odpowiedzialności *stricte* karnej (za przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia).

## **2.7. Argumenty natury historycznej**

Wpływ na ocenę charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych, przede wszystkim w zakresie stopnia ich surowości, powinny mieć wpływ argumenty natury historycznej, a także wnioskowanie z podobieństwa (*argumentum a simile*).

Argumenty historyczne dotyczą historii legislacji, tj. czy dany środek wcześniej stanowił np. wykroczenie lub przestępstwo, a następnie nastąpiła jego konwersja w delikt administracyjny. Na kwestię tę zwracałem uwagę w swoim artykule<sup>203</sup> pisząc odnośnie do projektu założeń ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>204</sup>, w zakresie w jakim dotyczył on opisanie niektórych

---

<sup>203</sup> D. Korczyński, *Konwersja reżimu odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące obecnie wykroczenia i standardy jej stosowania*, Przegląd Legislacyjny 2014, nr 1.

<sup>204</sup> Projekt założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Projekt z dnia 9 kwietnia 2013 r., DPK-I-401-1/12.



zachowań stanowiących wykroczenia jako delikty administracyjne, a tym samym konwersji reżimu odpowiedzialności karnej (za wykroczenia) na odpowiedzialność administracyjno-karną. Zagadnienie to stało się też przedmiotem analizy D. Daneckiej<sup>205</sup>, która zwraca uwagę, że zmianie w delikty administracyjno-karne, w przeważającej mierze podlegają wykroczenia zagrożone karą grzywny, z którymi nie wiążą się takie skutki prawne jak w przypadku przestępstw<sup>206</sup>, a zatem kary za delikty administracyjno-karne są podobne do tych grożących za wykroczenia, a niejednokrotnie surowsze.

Argumenty z podobieństwa<sup>207</sup> (*agumentum a simile*) służą porównanie administracyjnych kar pieniężnych ze zbliżonymi do nich karami za przestępstwa lub wykroczenia regulującymi tę samą lub podobną materię<sup>208</sup>. W przypadku deliktów administracyjnych w transporcie drogowym jest to szczególnie istotne, bowiem w przypadku części ustaw (u.t.d.) odpowiedzialności administracyjnej takich podmiotów jak np. wykonujący przewozy drogowe, odpowiada paralelna odpowiedzialność wykroczeniowa kierującego pojazdem. Podobnie jest w przypadku ustawy p.r.d., u.p.t.n. oraz SENT.

Powyższe wymaga zobrazowania na przykładzie naruszeń z ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.t.d. „kierujący wykonujący przewóz drogowy z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych”<sup>209</sup>. Wykaz naruszeń, za które odpowiada kierujący został wskazany w załączniku nr 1 do u.t.d., a orzekanie o odpowiedzialności za te naruszenia następuje w trybie określonym w k.p.w.w. Zgodnie z art. 92a u.t.d. „podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego podlega karze

---

<sup>205</sup> D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, Wolters Kluwer, s. 125.

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> Por. K. Szymanek, *Argumenty z podobieństwa*, Katowice 2008, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 58-66. W swojej pracy konsekwentnie wskazuję, że dla ustalenia charakteru administracyjnych kar pieniężnych znaczenie mają argumenty z podobieństwa (określane również wnioskowaniem z podobieństwa, *agumentum a simile*), a nie argumenty prawnoporównawcze rozumiane jako komparystyka prawnicza, tj. porównywanie podobieństwa i odmienności systemów prawnych poszczególnych państw.

<sup>208</sup> P. Józwiak, *Prawo samorządowe a odpowiedzialność represyjna. Studium z pogranicza prawa karnego i administracyjnego*, Warszawa 2023, Dom Wydawniczy Elipsa, s. 74.

<sup>209</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.

pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 12 000 złotych za każde naruszenie”. Wykaz naruszeń za które odpowiada podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem został wskazany w załączniku nr 3 do u.t.d. Przechodząc do przykładu, za naruszenie polegające na nierejestrowanie za pomocą tachografu na karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, kierowcy grozi grzywna w wysokości 2 000 zł (naruszenie lp. 7.1 zał. nr 1 do u.t.d.), a podmiotowi wykonującemu przewóz grozi administracyjna kara pieniężna w wysokości 3 000 zł (naruszenie lp. 6.3.5. zał. nr 3 do u.t.d.). Odpowiedzialność tych podmiotów jest paralelna i poniesienie jej przez jeden z nich nie wyklucza odpowiedzialności drugiego, za wyjątkiem sytuacji gdy kierujący pojazdem i wykonujący przewóz to ta sama osoba fizyczna. Ta sakwencja obrazuje, że odpowiedzialność obydwóch podmiotów ma charakter finansowy (w przypadku kierującego grozi grzywna, w przypadku podmiotu wykonującego przewóz administracyjna kara pieniężna) i wysokość kary pieniężnej jest wyższa niż wysokość grzywny. Tym samym surowość obydwóch sankcji jest porównywalna, a kwotowo administracyjne kary pieniężne są surowsze od grzywnien. Oczywiście należy uwzględnić, że w przypadku bezskuteczności grzywny za wykroczenie może zostać ona zamieniona na karę aresztu (art. 25-27 k.w.), należy to jednak traktować jako wyjątek, nie przyjmując jako reguły tego, że kara grzywny nie zostanie wykonana.

Ciekawszy przykład stanowi odpowiedzialność zarządzającego transportem. Obecnie jest ona uregulowana w art. 92a ust. 2 u.t.d., który stanowi, że zarządzający transportem, który naruszył obowiązki lub warunki przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 złotych do 2000 złotych za każde naruszenie. Odpowiedzialność zarządzającego transportem ma jednak charakter administracyjny dopiero od 3 września 2018 r., bowiem przed tą datą zarządzający transportem za naruszenie swoich obowiązków ponosił odpowiedzialność wykroczeniową zagrożoną karą grzywny, która uległa konwersji w odpowiedzialność zagrożoną administracyjnymi karami pieniężnymi<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1481) uchylono art. 92 ust. 3 u.t.d. stanowiący, że: „osoba zarządzająca przedsiębiorstwem lub osoba zarządzająca transportem w przedsiębiorstwie, która naruszyła obowiązki lub warunki przewozu drogowego albo dopuściła, chociażby nieumyślnie, do powstania takich naruszeń, podlega karze grzywny w wysokości do 2000 złotych”.

Powyższe obrazuje, że przy ocenie surowości sankcji, w przypadku niektórych administracyjnych kar pieniężnych, należy uwzględnić zarówno argumenty z podobieństwa, jak i historię legislacji – konwersję reżimu odpowiedzialności. Powyższe prowadzi do wniosku, że surowość kar pieniężnych grożących zarządzającemu transportem jest porównywalna z surowością grzywny grożącej aktualnie kierującemu pojazdem oraz grzywny, która groziła zarządzającemu przed konwersją odpowiedzialności. Tym samym surowość administracyjnych kar pieniężnych jest taka sama jak grzywnien grożących za podobne naruszenia, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w procesie ustalania charakteru administracyjnych kar pieniężnych grożących tym podmiotom.

Kolejny przykład sankcji, przy ocenie których należy uwzględnić argumenty natury porównawczej stanowią kary przewidziane w ustawie SENT. Przewiduje ona zarówno odpowiedzialność za wykroczenia (kierującego pojazdem) oraz administracyjne kary pieniężne nakładane na podmiot odbierający, nadawcę lub przewoźnika. Przykładowo, zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy SENT przewoźnik, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem, jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. Za niewykonanie tego obowiązku przewoźnikowi grozi kara pieniężna w wysokości 10 000 zł (art. 22 ust. 2a ustawy SENT). Z obowiązkiem przewoźnika koreluje obowiązek kierującego pojazdem polegający na włączeniu lokalizator przed rozpoczęciem przewozu towaru i jego wyłączeniem po zakończeniu przewozu (art. 10b ustawy SENT). Za niewykonanie tego obowiązku kierującemu grozi grzywna w wysokości od 5000 do 7500 zł orzekana w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia. Odpowiedzialność obydwóch podmiotów ma zasadniczo charakter finansowy (w przypadku kierującego grozi grzywna, w przypadku podmiotu wykonującego przewóz administracyjna kara pieniężna) i wysokość kary pieniężnej jest wyższa niż wysokość grzywny. Tym samym surowość obydwóch sankcji jest porównywalna, a kwotowo administracyjne kary pieniężne są surowsze od grzywnien. Oczywiście należy uwzględnić, że w przypadku bezskuteczności grzywny za wykroczenie może zostać ona zamieniona na karę aresztu (art. 25-27 k.w.), należy to jednak traktować jako wyjątek, nie przyjmując jako reguły tego, że kara grzywny nie zostanie wykonana. Tym samym uzasadniony jest wniosek, że surowość administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w ustawie SENT jest zbliżona do surowości grzywnien przewidzianych w tej samej regulacji, a zatem kary te są dolegliwe w podobnym stopniu. To natomiast powoduje, że charakter obydwóch środków

jest podobny, a zatem powinny one być stosowane z zachowaniem podobnych standardów i gwarancji, a zatem właściwych co najmniej dla spraw o wykroczenia (należącego niewątpliwie do prawa represyjnego).

Na konieczność uwzględnienia argumentów z podobieństwa w procesie analizy charakteru sankcji, uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej kar pieniężnych z *ustawy o odpadach*. Wskazał on, że ze względu na „dolegliwość finansową, kary pieniężne nakładane przez organy administracji wykazują podobieństwo do kar wymierzanych przez sądy”. W ocenie Trybunału o represyjności kar pieniężnych świadczy ich wysokość „odnoszona do innych kar przewidzianych w ustawie o *odpadach*”<sup>211</sup>. Argumenty z podobieństwa będą istotne w zakresie zestawienia odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Obydwa rodzaje odpowiedzialności przewidują kary pieniężne, co czyni je bardzo podobnymi i o czym była mowa w podrozdziale pracy dotyczącym dolegliwości sankcji. Również ich charakter nie jest jednoznaczny i w przypadku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest określany jako mieszany, tj. mający cechy właściwe zarówno dla prawa karnego, jak i cywilnego oraz administracyjnego, pomimo że formalnie kwalifikowane są do gałęzi prawa karnego, o czym jednoznacznie przesądził TK<sup>212</sup>. Tym samym podobieństwo administracyjnych kar pieniężnych grożących za delikty administracyjne do kar pieniężnych grożących podmiotom zbiorowym, stanowi istotny argument w rozważaniach nad charakterem administracyjnych kar pieniężnych.

## **2.8. Praktyka stosowania sankcji**

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę w zakresie dotyczącym charakteru (istoty) kar pieniężnych, jest ta związana z ich stosowaniem. Rzeczywisty charakter sankcji nie wynika wyłącznie z ich celu (deklarowanego przez ustawodawcę), ustawowego zagrożenia (ustawowej dolegliwości), ale wynika również z praktyki operowania sankcjami przez organy i orzecznictwa sądów. W tych samych karach pieniężnych raz może przeważać funkcja prewencyjna nad represyjną, a innym razem represyjna nad prewencyjną. Przykładowo, jeżeli kara za naruszenie będzie nakładana automatycznie w przypadku każdego naruszenia, jej charakter uznamy za represyjny i jej

---

<sup>211</sup> Wyr. TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99 – pkt. 5.5.1 wyroku.

<sup>212</sup> Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

funkcja represyjna będzie jawiła się jako pierwszorzędna, będzie bowiem stanowiła odpłatę za naruszenie prawa. Jeżeli natomiast praktyką organów będzie każdorazowe rozważanie odstąpienia od nałożenia kar i poprzestawanie na pouczeniu lub wyznaczeniu terminu na usunięcia naruszenia, wówczas kary pieniężne będą jawiły się jako pełniące funkcję prewencyjną przewidzianą dla sankcji administracyjnych, w tym właśnie finansowych. Na gruncie kar pieniężnych nakładanych w transporcie drogowym jako przykład można wskazać kary z ustawy SENT. Jeżeli będą one nakładane automatycznie, za każde formalne, chociażby najdrobniejsze naruszenie, będą one odbierane jako represyjne i fiskalne, a dopiero w dalszej kolejności jako prewencyjne i to wyłącznie w aspekcie odstrasżającym, a nie wychowawczym. Jeżeli jednak organy będą brały pod uwagę różne okoliczności naruszenia i indywidualizowały odpowiedzialność za nie, w szczególności rozważały, czy już sama kontrola i postępowanie odniosły skutek prewencyjny (co w konsekwencji doprowadzi organ do odstąpienia od nałożenia kary), wówczas kary takie będą jawiły się jako prewencyjne. Przykładem takiego prewencyjnego postępowania w przedmiocie nałożenia kary z ustawy SENT może być to prowadzone przez NUCS w Szczecinie. Organ ten w decyzji z 24 marca 2023 r.<sup>213</sup> odstąpił od nałożenia na podmiot kary pieniężnej w wysokości 20 000 zł z uwagi na interes publiczny. Organ dokonał bardzo wnikliwej analizy okoliczności, w których miało dojść do formalnego naruszenia, charakteru sankcji i przesłanek ich stosowania oraz odstępowania od nich. W następstwie tego stwierdził, że w przypadku jednorazowego naruszenia, które w przyszłości się nie powtórzyło (co potwierdziła analiza rejestrów przewozów) nie jest zasadnym nakładanie surowej kary pieniężnej. Zastrzegł jednak, że „taka ocena mogła zostać dokonana w sytuacji ujawnienia pierwszego takiego naruszenia. Zdobywana wiedza i doświadczenie powinny eliminować popełnianie takich samych naruszeń w przyszłości. Kolejne takie przypadki mogą skutkować nałożeniem kary pieniężnej. Dopuszczanie do takich samych nieprawidłowości, pomimo wiedzy o nich i ich konsekwencjach, przy jednoczesnym odstępowaniu od nałożenia kary, godziłoby w jej prewencyjny charakter. Zatem informujemy, że niewykonanie w przyszłości obowiązku, o którym mowa (...) będzie skutkowało nałożeniem kary pieniężnej. Nałożenie kary w takiej sytuacji będzie konieczne oraz uzasadnione, ponieważ oznaczałoby to, że wiedza zdobyta podczas wcześniejszych kontroli, jak i postępowań

---

<sup>213</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023 r, znak sprawy 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana.

administracyjnych nie wyeliminowała popełniania przez podmiot tych samych naruszeń”. Taka decyzja organu w chwili wydawania stanowiła swoisty wyjątek na tle innych analizowanych decyzji dotyczących SENT<sup>214</sup>. Z tego względu wymaga ona szczególnego zwrócenia uwagi, bowiem organ odwołał się w niej wprost do prewencyjnego charakteru sankcji przewidzianych w ustawie SENT. W tym przypadku to sposób stosowania sankcji przez organ zdefiniował jej charakter, bowiem ta sama kara pieniężna mogła zostać zastosowana jako represja – „odpłata” za niedopełnienie obowiązku. Organ jednak jasno odróżnił odpłatę za naruszenie (spowodowanie dolegliwości) od prewencyjnego, w tym wypadku wychowawczego, oddziaływania kontroli SENT i wdrożonego w jej następstwie postępowania. W tym wypadku organ odniósł się do mechanizmu, który tworzą kary pieniężne w powiązaniu z kontrolą i wdrożonym postępowaniem, a nie wyłącznie do samych kar pieniężnych. Co istotne, takie podejście organ ten zaprezentował również w kolejnych decyzjach dotyczących SENT<sup>215</sup>. Zbliżony pogląd na gruncie spraw dotyczących SENT zaprezentował również Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego, m.in. w decyzji z 26 września 2023 r.<sup>216</sup>.

Z takiego postępowania odnośnie administracyjnej kary pieniężnej należy wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze, że charakteru sankcji nie wyznacza wyłącznie ich cel deklarowany przez ustawodawcę, ale również sposób operowania nimi przez organy. Po drugie, ta sama kara pieniężna może mieć różny charakter: raz jako stanowiąca element mechanizmu związanego z kontrolą, postępowaniem i zagrożeniem sankcją – jak w opisywanych powyżej przypadkach, innym zaś razem charakter represyjny, gdy jest nakładana w sposób automatyczny. Jak bowiem wskazał organ w decyzji, w przypadku kolejnego naruszenia kara zostanie nałożona. Tym samym nadal będzie miała ona charakter prewencyjny, z tym że jej nałożenie będzie stanowiło również represję za naruszenie oraz niewyciągnięcie wniosków z wcześniejszego naruszenia i odstąpienia od

---

<sup>214</sup> Analizie poddano ponad 230 decyzji SENT w sprawach prowadzonych przez Kancelarię Adwokacką Dawid Korczyński oraz kilkaset orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego opublikowanych na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

<sup>215</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 22 września 2023 r., 428000-COP3.48.374.2022.20.AS, niepublikowana; decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 9 października 2023 r., 428000-COP3.48.240.2022.20.AJ, niepublikowana.

<sup>216</sup> Decyzja NUCS w Przemyśle z dnia 26 września 2023 r., znak sprawy 408000-408000-COC-3.4823.445.2023, niepublikowana.

nałożenia kary, a także bardziej stanowcze działanie wychowawcze wobec faktu, że to wcześniejsze (łagodniejsze) działanie nie przyniosło pożądanego efektu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w tym przypadku nałożenie kar będzie stanowiło wyraz prewencji indywidualnej (aspekt wychowawczy), a nie prewencji ogólnej.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na orzeczenie WSA w Warszawie wydane na gruncie kar pieniężnych przewidzianych w ustawie *o drogach publicznych*<sup>217</sup>. W wyrokach z 7 marca 2023 r.<sup>218</sup> oraz 21 marca 2023 r.<sup>219</sup> WSA w Warszawie wskazał, że w sprawach należało rozważyć, czy usprawiedliwione jest odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej z uwagi na znikomą wagę naruszenia prawa w sytuacji gdy strona zaprzestała jego naruszenia<sup>220</sup>.

W konsekwencji wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmu, którego element stanowi zagrożenie karami pieniężnymi, od których jednak organy odstępują w określonych okolicznościach, ale nie na zasadzie wyjątku, a reguły, powodowałoby, że rzeczywiście można by mówić o prewencyjnym charakterze (istocie) administracyjnych kar pieniężnych. Warunkiem jednak byłoby, żeby organy każdorazowo w sposób rzeczywisty rozważały odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli już samo postępowanie kontrolne, a następnie ewentualne postępowanie w przedmiocie nałożenia kary spowodowało poprawę w działaniu podmiotu podlegającego karze. Zatem stosowanie administracyjnych kar pieniężnych jako jeden z elementów, stanowi o ich charakterze. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na występujący w praktyce orzeczniczej problem mylenia instytucji odstąpienia od nałożenia kary z przesłankami egzoneracyjnymi (wyłączającymi odpowiedzialność), przez co w praktyce sporne jest stosowanie do części administracyjnych kar pieniężnych przesłanek odstąpienia wskazanych w art. 189f k.p.a. Zagadnienie to jest szerzej opisywane w części pracy dotyczącej przesłanek odstępowania od nakładania kar pieniężnych, a w tym miejscu wymagało jedynie zasygnalizowania, z tego względu, że stosowanie tej instytucji ma ogromne i z pewnością niedocenione znaczenie dla określenia charakteru kar pieniężnych i wszystkich z tym związanych konsekwencji. Jeżeli spojrzeć na administracyjne kary

---

<sup>217</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, Dz. U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 ze zm. (dalej: u.d.p.).

<sup>218</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2023 r., VI SA/Wa 923/22, LEX nr 3565725.

<sup>219</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2023 r., VI SA/Wa 905/22, LEX nr 3553668.

<sup>220</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2023 r., VI SA/Wa 923/22, LEX nr 3565725 oraz wyr. WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2023 r., VI SA/Wa 905/22, LEX nr 3553668.

pieniężne nie tylko jako na kary, ale szerzej, jako element mechanizmu prewencji z szerokim i realnym zastosowaniem instytucji odstępowania od nakładania kar, wówczas kary te będzie należało oceniać jako prewencyjno-represyjne, a nie represyjno-prewencyjne w kontekście kryterium funkcji sankcji wskazywanym przez TK oraz sądy administracyjne.

Tym samym stosowanie kar pieniężnych stanowi jedno z kryteriów definiujących ich charakter. Ta sama kara pieniężna, w zależności od sposobu operowania nią przez organ lub sąd, może mieć różny charakter.

## **2.9. Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w poszczególnych ustawach regulujących transport drogowy w świetle orzecznictwa**

### **2.9.1. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o transporcie drogowym**

Ustawa o transporcie drogowym przewiduje stosowanie administracyjnych kar pieniężnych wobec następujących podmiotów: wykonujących przewozy, zarządzających transportem, innych podmiotów wykonujących czynności związane z przewozem (m.in. załadowcy, nadawcy), które zostały szczegółowo opisane w rozdziale dotyczącym podmiotu deliktu administracyjnego. Kary pieniężne nie zostały przewidziane odniesienie do kierowców, którzy za naruszenia przepisów o transporcie drogowym odpowiadają w reżimie odpowiedzialności za wykroczenia.

Na temat charakteru kar pieniężnych z u.t.d. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 31 marca 2008 r.<sup>221</sup>. Wskazał w nim, że punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności administracyjnej kary pieniężnej jest ustalenie jej charakteru prawnego. „Tylko bowiem stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obliguje do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, który niewątpliwie odnosi się wprost tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Tak więc kwestią podstawową dla niniejszej sprawy jest ustalenie, czy odpowiedzialność wprowadzona przez art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. ma

---

<sup>221</sup> Wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30 i przywołane tam orzecznictwo: wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; wyr. TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.



charakter represyjny, czy też w jej wypadku przeważają inne cele i funkcje, a mianowicie prewencyjno-ochronne i zabezpieczające. (...) W tym kontekście TK stwierdził, że funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanego art. 92 ust. 1 pkt 2 u.t.d. (...) Z tego względu kara ta nie mieści się w systemie prawa karnego i nie może być objęta konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej. Konsekwencją sformułowania przez Trybunał takiej konstatacji jest nieadekwatność w niniejszej sprawie wzorca określonego w art. 42 Konstytucji”<sup>222</sup>.

W przypadku u.t.d. znamiona poszczególnych deliktów zostały opisane w załącznikach do ustawy – w załączniku nr 3, w przypadku podmiotów wykonujących przewozy, a w załączniku nr 4, w przypadku zarządzającego transportem.

W przypadku deliktów administracyjnych przewidzianych w u.t.d. mają one dwie warstwy. Stanowią bowiem z jednej strony dolegliwość finansową, z drugiej zaś strony poszczególnym deliktom przypisana jest waga naruszenia i mogą one prowadzić do utraty dobrej reputacji, która stanowi warunek wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i której utrata prowadzi do zawieszenia zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Naruszenia według wagi dzielą się na poważne (PN), bardzo poważne naruszenia (BPN) i najpoważniejsze naruszenia (NN). Waga naruszeń została określona w rozporządzeniu Komisji (UE) 2016/403<sup>223</sup>. Jak wynika z motywu 7 preambuły do ww. rozporządzenia, „zharmonizowana kategoryzacja poważnych naruszeń powinna stanowić podstawę do rozszerzenia krajowego systemu oceny ryzyka ustanowionego przez każde państwo członkowskie (...) w celu objęcia nim wszystkich poważnych naruszeń unijnych przepisów dotyczących transportu drogowego (...), które mogą wpłynąć na dobrą reputację przedsiębiorcy transportowego lub zarządzającego transportem”. W preambule wskazano, że powtarzające się naruszenia mogą spowodować wszczęcie krajowego postępowania administracyjnego, które zgodnie z decyzją uznaniową właściwego organu może skutkować utratą dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego (motyw 9). Do cytowanego rozporządzenia odwołuje się u.t.d., która w art. 7d stanowi o procedurze oceny dobrej reputacji. Postępowanie dotyczące jej

---

<sup>222</sup> Wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30

<sup>223</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 74, str. 8 ze zm.

oceny wszczynane jest w przypadku popełnienia chociażby jednego najpoważniejszego naruszenia (NN) lub wielokrotnego popełnienia bardzo poważnych naruszeń (BPN) lub poważnych naruszeń (PN), jeżeli częstotliwość występowania naruszeń wymaga oceny dobrej reputacji. Informacja o nałożeniu kary za naruszenie wraz z przypisaną za nie wagę (PN, BPN lub NN) wpisywana jest do Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego (KREPTD). Stanowi on część europejskiego systemu ERRU (*European Register of Road Transport Undertakings*) – Europejskiego Rejestru Przedsiębiorstw Transportu Drogowego, tj. systemu połączenia krajowych rejestrów elektronicznych przedsiębiorców transportu drogowego, którego utworzenie zakłada art. 16 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009<sup>224</sup>, a który szczegółowo został uregulowany w Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) nr 2016/480<sup>225</sup>. System zapewnia bieżącą wymianę uporządkowanych danych. Jest to centralna ewidencja, w której rejestrowane są naruszenia przewoźników bez względu na to, który organ przeprowadził kontrolę i nałożył karę. Z tej ewidencji, poprzez system ERRU, organy kontrolne państw członkowskich dowiadują się o naruszeniach przewoźników, które miały miejsce w Polsce, a polskie organy kontrolne o naruszeniach przewoźników, które miały miejsce w państwach członkowskich.

Tym samym w przypadku przewoźników administracyjne kary pieniężne za delikty przewidziane w tej ustawie mają podwójny wymiar – z jednej strony stanowią sankcję finansową, z drugiej zaś mogą prowadzić do czasowego zawieszenia uprawnień do prowadzenia działalności transportowej. Przypisana do naruszenia jego waga stanowi swoistą „karę dodatkową”. W tym zakresie kary te są zbliżone do kar za wykroczenia drogowe, za które przypisywane są punkty karne. Z tej perspektywy konieczne jest zwrócenie uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09<sup>226</sup>. Dotyczył on próby konwersji reżimu za naruszenia przepisów ruchu

---

<sup>224</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE, Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 300, str. 51 ze zm.

<sup>225</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/480 z dnia 1 kwietnia 2016 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące połączenia krajowych rejestrów elektronicznych przedsiębiorców transportu drogowego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1213/2010, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 87, str. 4 ze zm.

<sup>226</sup> Wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134 (w składzie: Janusz Niemcewicz – przewodniczący, Stanisław Biernat, Zbigniew Cieślak, Maria Gintowt-Jankowicz, Mirosław

drogowego (kontrola fotoradarowa) z wykroczeń na administracyjne kary pieniężne, z jednoczesnym pozostawieniem systemu punktów karnych za te naruszenia. TK uznał dopuszczenie stosowania administracyjnych kar pieniężnych oraz systemu punktowego bez właściwych gwarancji prawnych za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. Wnioskodawca kierujący wniosek w tej sprawie wskazał, że „kara pieniężna nakładana decyzją GITD na kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości i współistniejąca z systemem punktowego karania kierowców pełni funkcję represyjną”<sup>227</sup>. W tym zakresie wnioskodawca, a później TK odwołali się do orzeczenia ETPC w sprawie *Maligne przeciwko Francji*<sup>228</sup>, w którym wskazano, że „choć odejmowanie punktów ma charakter prewencyjny, to jednak nie pozbawia tego instrumentu przynależności do środków karnych, gdyż odejmowanie punktów może w pewnym momencie doprowadzić do unieważnienia prawa jazdy, co podkreśla podobieństwo do kary dodatkowej. W świetle stanowiska ETPC punkty mają także charakter karny”<sup>229</sup>. W konkluzji wyroku TK stwierdzono, że „operowanie punktami nakładanymi za przekroczenie dopuszczalnej prędkości ma w istocie charakter sankcji karnej. (...) W wypadku sankcji o znacznej dolegliwości (a taką sankcją jest perspektywa utraty uprawnień do kierowania pojazdem) istnieje potrzeba adekwatnych gwarancji procesowych. Mogą to być regulacje zbliżone do standardów kodeksu postępowania karnego bądź jakaś regulacja hybrydowa, stworzona dla potrzeb wymierzania takich sankcji”<sup>230</sup>. W przywołanym orzeczeniu TK uznał dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Uznał, że w przypadku, gdy z nakładanymi administracyjnymi karami pieniężnymi szłoby w parze przypisywanie punktów karnych mających charakter represyjny, stosowanie hybrydy w postaci kary administracyjnej i punktów karnych, bez właściwych gwarancji prawnych, byłoby niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. W orzeczeniu tym TK powtórzył pogląd o tym, że różne są funkcje sankcji administracyjnych i karnych oraz że funkcją kar administracyjnych jest profilaktyka i prewencja. Także tym, co przesądziło o

---

Granat, Marian Grzybowski, Wojciech Hermeliński, Adam Jamróz, Marek Kotlinowski, Teresa Liszcz, Ewa Łętowska – sprawozdawca, Marek Mazurkiewicz, Andrzej Rzepliński, Mirosław Wyrzykowski; zdanie odrębne zgłosił sędzia TK Zbigniew Cieślak).

<sup>227</sup> Wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>228</sup> Wyr. ETPCz z dnia 23 września 1998 r., 27812/95, *Maligne v. Francja*, LEX nr 77353.

<sup>229</sup> Wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>230</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09 i powołane w tym fragmencie: M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 217 oraz wyrok ETPCz (sprawa *Maligne przeciw Francji*).

niekonstytucyjności przeniesienia odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego z reżimu odpowiedzialności za wykroczenia do reżimu odpowiedzialności administracyjnej, nie było stwierdzenie represyjnego charakteru samych kar pieniężnych, lecz ich połączenie ze stosowaniem punktów karnych mających charakter represyjny (w świetle orzecznictwa ETPC) i brak właściwych standardów i gwarancji stosowania tego rodzaju sankcji.

Kolejny raz na temat charakteru administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.t.d. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r.<sup>231</sup>. Oceniał w nim niekonstytucyjność zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo z odpowiedzialnością za delikt administracyjny zagrożony administracyjną karą pieniężną w świetle zasady *ne bis in idem*. Jako wzorce kontroli zakwestionowanej regulacji sąd pytający wskazał art. 2 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>232</sup>, a także art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych<sup>233</sup>. Tym samym jako wzorce kontroli nie zostały wskazane przepisy Konstytucji dotyczące odpowiedzialności karnej i postępowania karnego – art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ale art. 2 Konstytucji RP. W wyroku powtórzył wcześniej już wyrażany pogląd, że istotą kar kryminalnych jest „odpłata”, natomiast sankcje administracyjne stanowią reakcję na zakłócenie abstrakcyjnie pojmowanego ładu administracyjnego (porządku publicznego). Zwrócił jednak uwagę, że „choć administracyjna kara pieniężna stanowi jeden z instrumentów sprawowania władztwa administracyjnego, mający zapewnić realizację celów stawianych administracji publicznej, w literaturze dostrzega się, że kluczową jej funkcją jest jednak odpłata za naruszenie przepisów lub decyzji administracyjnych, czyli funkcja «represyjna», nietypowa dla systemu prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu. Kara pieniężna pełni również funkcje prewencyjne – tak prewencji ogólnej, jak i indywidualnej”<sup>234</sup>. W przywołanym wyroku TK dostrzegł, że „na skutek kolejnych

---

<sup>231</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50 (w składzie: Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący, Julia Przyłębska, Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca, Stanisław Rymar, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz).

<sup>232</sup> Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 r., Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364 (dalej: Protokół nr 7 do EKPC).

<sup>233</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 (dalej: MPPOiP).

<sup>234</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

zmian legislacyjnych (...) ustawodawca ukształtował na potrzeby ustawy reglamentującej działalność w zakresie transportu drogowego rozbudowany system sankcji prawnych o charakterze finansowym, stosowanych *ex post* w razie stwierdzenia naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego”<sup>235</sup>. TK wskazał, że „kary administracyjne z reguły stanowią środki o takim [tj. represyjnym] charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary». Nie negując ich funkcji prewencyjnej, Trybunał w niniejszym składzie podtrzymał stanowisko, że «administracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerzej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej. Nie nadaje to tym karom z góry cech podobnych do kar orzekanych w postępowaniu karnym (...). Konstytucyjna odpowiedzialność represyjna jest tu realizowana w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). Administracyjne kary pieniężne, nakładane w określonej wysokości w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków, najczęściej typu administracyjnego. Stają się wówczas instrumentem szerzej pojętej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, wspólne prawu karnemu i administracyjnemu. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne należą do szerszej kategorii prawa represyjnego, odpowiadającego autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu ‘postępowania karnego’ występującemu w art. 42 Konstytucji. Rozszerzanie się kompetencji sankcyjnych i wymierzanie przez organy administracji publicznej pieniężnych sankcji i kar administracyjnych jest rezultatem wzrostu państwa administracyjnego, jak też wynikiem tendencji w kierunku depenalizacji odpowiedzialności prawnej» (...) Trybunał w niniejszej sprawie uznał, że w wypadku kar pieniężnych stosowanych w następstwie naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego ich «karny» («represyjny») charakter wynika z woli samego ustawodawcy”<sup>236</sup>. TK wskazał, że taki pogląd wynika z faktu, że „po pierwsze, już ich nazwa – «kary pieniężne» wskazuje, że sankcje te są formą ukarania. (...) Po drugie, sankcje te nie należą do typowych środków policji administracyjnej ani nie są wymierzane po to, by wymusić na podmiocie administrowanym określaną zmianę

---

<sup>235</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

<sup>236</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15 i przywołany w nim wyr. TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 99, cz. III, pkt 5.3.

zachowania. Nie podlegają umorzeniu (zaś uiszczona kwota nie podlega zwrotowi), jeśli podmiot zaniechał naruszenia i przywrócił stan pożądany przez ustawę. Niezależnie od funkcji prewencyjnej – właściwej też karom penalnym z zakresu prawa karnego sensu stricto (kara pozbawienia wolności wydaje się mieć nawet większą siłę oddziaływania odstraszającego na podmiot prowadzący działalność gospodarczą niż kara pieniężna w wysokości 8000 zł) – kary pieniężne ujęte w art. 92a ust. 1 u.t.d. są przede wszystkim swoistą «odpłatą» za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Nakładane są *ex post* w wypadku stwierdzenia tego naruszenia przez organ uprawniony do kontroli i muszą być uiszczone bezzwrotnie. Po trzecie, kształt szczegółowych rozwiązań składających się na mechanizm nakładania kar pieniężnych przewidzianych w art. 92a ust. 1 u.t.d. wykazuje wiele podobieństw do rozwiązań typowych dla prawa karnego w jego klasycznym rozumieniu. (...) Z tych względów Trybunał uznał w niniejszej sprawie, że kara pieniężna, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., jest «karą» (sankcją «karną» lub «represyjną») w znaczeniu konstytucyjnym<sup>237</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że w orzeczeniu z 20 czerwca 2017 r., P 124/15 Trybunał zaprezentował odmienny pogląd dotyczący charakteru administracyjnych kar pieniężnych niż w wyroku z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06. Nieco upraszczając, w wyroku z 2008 r. wskazał na prewencyjny charakter kar pieniężnych przewidzianych w u.t.d. i że nie stanowią one sankcji karnej (represyjnej) w znaczeniu konstytucyjnym. Natomiast w wyroku z 2017 r. TK jednoznacznie uznał, że kary pieniężne przewidziane w u.t.d. mają charakter represyjny i stanowią sankcje karne w znaczeniu konstytucyjnym. Omawiając wyrok TK należy zwrócić uwagę także na stanowisko RPO, w przekonaniu którego podstawowym celem kary nakładanej na podstawie art. 92a ust. 1, ust. 6 i ust. 7 u.t.d. jest odpłata za popełniony czyn, zatem funkcja represyjna<sup>238</sup>.

Z powyższych względów, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w wydaniu obu wyroków udział brali różni sędziowie. Obydwa wyroki, wydane w pięcioosobowych składach, zapadły jednogłośnie. Należy jednak wskazać, że wyroki dzieli różnica czasu – prawie jednej dekady. Pomiędzy wyrokiem z 2008 r. a wyrokiem

---

<sup>237</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15. TK wskazał również, że uznając, że kara pieniężna, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d., jest „karą” (sankcją „karną” lub „represyjną”) w znaczeniu konstytucyjnym, podzielił pogląd, jaki w postępowaniu przyjęli – zgodnie – jego uczestnicy, tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 18 listopada 2015 r., Marszałek Sejmu.

<sup>238</sup> Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 r., II.510.1123.2015.MK w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym P 124/15, s. 9.

z 2017 r. zostały opublikowane liczne monografie oraz artykuły dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, wielokrotnie również orzekał o nich Trybunał Konstytucyjny oraz ETPC i TSUE. Wyrok z 2017 r. zapadł już po dodaniu do k.p.a. działu IVA, dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych, co było poprzedzone długim procesem legislacyjnym, w toku którego zebrano poglądy dotyczące charakteru administracyjnych kar pieniężnych. Jednocześnie należy wskazać, że pogląd na charakter administracyjnych kar pieniężnych oraz standardy i gwarancje ich stosowania przez cały czas ewoluuje i nie jest to zakończony proces. Z tego względu należy uznać, że w zakresie dotyczącym charakteru administracyjnych kar pieniężnych za aktualny należy przyjmować pogląd wyrażony w wyroku z 2017 r. o ich represyjnym – karnym w rozumieniu konstytucyjnym charakterze.

Dodatkowo należy wskazać, że w wyroku z 2017 r. TK nie skupiał się wyłącznie na funkcji kar, ale również na ich dolegliwości oraz tym, że przede wszystkim stanowią swoistą „odpłatę” za naruszenie, która nakładana jest *ex post*. Powyższe ma istotne znaczenie, jako że analiza charakteru administracyjnych kar pieniężnych przede wszystkim z perspektywy ich funkcji (w szczególności pierwszorzędnej) jest zawodna i niewystarczająca. Określenie ich charakteru musi uwzględniać inne kryteria, w przeciwnym razie ich charakter na ogół odpowiadałby ich formalnemu zaszeregowaniu przez ustawodawcę, który w uzasadnieniu projektu ustaw je wprowadzających deklaruje cel ich wprowadzenia i funkcje. Zatem kryterium „funkcji” jest niewystarczającym kryterium określenia charakteru, bowiem co do zasady odpowiada formalnemu ich zaszeregowaniu. Nie o to jednak chodzi przy badaniu charakteru sankcji z perspektywy ich kwalifikacji jako sankcji represyjnej (karnej) w autonomicznym konstytucyjnym znaczeniu.

Kolejną istotną kwestią w kontekście cytowanych orzeczeń TK z 2008 r. i 2017 r. jest ich wpływ na orzecznictwo sądów administracyjnych. Niewątpliwie wpływ taki miało orzeczenie TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06 oraz te orzeczenia, w których podkreślany jest prewencyjny charakter administracyjnych kar pieniężnych<sup>239</sup>. Natomiast

---

<sup>239</sup> Wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30 jest cały czas powoływany w orzecznictwie sądów administracyjnych jako aktualny w zakresie dotyczącym określenia charakteru administracyjnych kar pieniężnych, przede wszystkim przez pryzmat ich funkcji. Na dzień 2 lutego 2024 r. w systemie LEX znajdowała się informacja o 909 orzeczeniach cytujących ww. wyrok TK

wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15 pozostał jakby niezauważony<sup>240</sup>. Do takiego stanu należy odnieść się krytycznie, bowiem orzeczenie z 2017 r. oddaje bardziej aktualny pogląd na charakter administracyjnych kar pieniężnych i stanowi przełamanie wcześniejszej linii orzeczniczej. Z tego względu odwoływanie się przez sądy administracyjne do linii orzeczniczej sprzed 2017 r. i nieuwzględnienie wyroku TK z 2017 r. stanowi praktykę, którą należy ocenić negatywnie. W tym kontekście nie można nie zauważyć kontrowersji związanych z Trybunałem Konstytucyjnym i wyborem sędziów, który ma miejsce od 2015 r. Pomijając kwestie polityczne, należy wskazać, że w wydaniu wyroku z 2017 r. brali udział zarówno sędziowie wybrani przed, jak i po 2015 r. i został on wydany jednogłośnie. Tym samym nie istnieją podstawy do kwestionowania wartości merytorycznej tego orzeczenia oraz pomijania zaprezentowanego w nim poglądu na charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych z u.t.d.

### **2.9.2. Administracyjne kary pieniężne w ustawie *Prawo o ruchu drogowym***

W ustawie *Prawo o ruchu drogowym* kary pieniężne przewidziano w odniesieniu do naruszeń podmiotów wykonujących przejazd, podmiotów wykonujących czynności ładunkowe oraz inne niż ładunkowe czynności związane z przejazdem pojazdu nienormatywnego (organizatora transportu, nadawcy, odbiorcy lub spedytora).

Na temat charakteru kar pieniężnych z p.r.d. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przywołanym już wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09. Dotyczył on jednak nie obowiązujących już kar pieniężnych, ale kar, które miały zostać wprowadzone za naruszenia przepisów ruchu drogowego (kontrola fotoradarowa) w połączeniu ze stosowaniem systemu punktów karnych. TK uznał dopuszczenie stosowania administracyjnych kar pieniężnych oraz systemu punktowego bez właściwych gwarancji prawnych za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. Jednak tym, co przesądziło o niekonstytucyjności, nie było stwierdzenie represyjnego charakteru samych kar pieniężnych, lecz ich połączenie ze stosowaniem punktów karnych mających charakter represyjny. TK, odwołując się do wyroku ETPC w sprawie *Maligne przeciwko Francji*<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50. Na dzień 2 lutego 2024 r. w systemie LEX znajdowała się informacja o 29 orzeczeniach cytujących ww. wyrok TK i większość z nich nie wskazywała na niego w innym kontekście niż dotyczący charakteru administracyjnych kar pieniężnych.

<sup>241</sup> Wyr. ETPCz z dnia 23 września 1998 r., skarga nr 27812/95, *Maligne v. Francja*, LEX nr 77353.



uznał, że operowanie punktami nakładanymi za przekroczenie dopuszczalnej prędkości, które w konsekwencji prowadzi do utraty prawa jazdy, ma w istocie charakter sankcji karnej. Natomiast same kary pieniężne z p.r.d. TK uznał za mające charakter prewencyjny, a zatem podlegające reżimowi odpowiedzialności administracyjnej. Wyrok wydano w składzie 14 sędziów, przy czym zostało zgłoszone do niego jedno zdanie odrębne przez sędziego Zbigniewa Cieślaka.

Pogląd na charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w p.r.d. jest zbieżny z poglądem zaprezentowanym przez TK w wyroku z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych z u.t.d. W wydaniu wyroku SK 75/06 brało udział pięciu sędziów. Czterech z nich wzięło udział również w wydaniu wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09. Tym samym TK był konsekwentny w swoim stanowisku dotyczącym charakteru kar pieniężnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że dekadę później TK w składzie pięcioosobowym wydał przywołany już wcześniej wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15<sup>242</sup>, dotyczący kar z u.t.d., w którym zajął zgoła odmienne stanowisko, że kary z u.t.d. mają charakter represyjny (karny) w autonomicznym konstytucyjnym znaczeniu. Jak już wcześniej wskazano, wyrok z 2017 r. nie został wydany w próżni i w oderwaniu od innych orzeczeń TK, lecz stanowił konsekwencję ewoluujących poglądów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, w tym mającego fundamentalne znaczenie ich charakteru prawnego.

W zakresie dotyczącym charakteru kar pieniężnych z p.r.d. konieczne jest zwrócenie uwagi również na wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, który dotyczył opłaty za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia. Wprawdzie nie dotyczył on przepisów p.r.d., lecz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych, jednak z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia ma znaczenie dla omawianego zagadnienia. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu wyroku, dotyczył on opłat będących co do zasady karami administracyjnymi za brak zezwolenia, którego obowiązek posiadania wynika z p.r.d. TK wskazał, że „opłata wymierzona na podstawie zakwestionowanych przepisów za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia była więc ponad 22 razy wyższa niż opłata za korzystanie z dróg publicznych przez tego

---

<sup>242</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50, w składzie: Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący, Julia Przyłębska, Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca, Stanisław Rymar, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz.

rodzaju pojazd za zgodą. Wysokość opłaty ustalanej i pobieranej na podstawie zakwestionowanych przepisów oraz pobieranie jej w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia, bez względu na długość przejechanej trasy, wskazują na jej represyjny, karny charakter związany bezpośrednio bardziej z faktem naruszenia obowiązku posiadania odpowiedniego zezwolenia na przejazd takim pojazdem niż z faktem korzystania z dróg publicznych<sup>243</sup>. W konsekwencji z wyroku TK wynika, że opłata będąca w rzeczywistości administracyjną karą pieniężną nakładaną za naruszenie obowiązku posiadania odpowiedniego zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym ma charakter represyjny (karny).

Tym samym pogląd zaprezentowany w wyroku TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, dotyczący represyjnego charakteru administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.t.d. należy odnieść również do administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w p.r.d. Wynika to z tego, że ich funkcją jest odpłata za naruszenie przepisów (czyli funkcja „represyjna”). Nakładane są *ex post* w wypadku stwierdzenia naruszenia przez organ uprawniony do kontroli i muszą być uiszczone bezzwrotnie. Tym samym kary pieniężne, o których mowa w art. 140aa ust. 1 i 1a są sankcjami o charakterze represyjnym w znaczeniu konstytucyjnym. Pogląd o represyjnym charakterze kar pieniężnych przewidzianych w p.r.d. potwierdza również pogląd zaprezentowany w wyroku TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, który wprawdzie nie dotyczył wprost przepisów p.r.d., lecz opłat będących w rzeczywistości administracyjnymi karami pieniężnymi za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków zezwolenia. Opłaty te zostały uregulowane w rozporządzeniu, ale dotyczyły materii tożsamej z tą obecnie uregulowaną w p.r.d.

### **2.9.3. Administracyjne kary pieniężne w ustawie SENT**

Wśród administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym szczególnie charakter mają kary przewidziane w ustawie SENT. Ustawodawca wprost nazywa je karami pieniężnymi. Jednocześnie w art. 26 ust. 5 ustawy SENT stanowi, że „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”, mimo że kwestia nakładania kar pieniężnych nie została w o.p. uregulowana. Natomiast sama

---

<sup>243</sup> Wyr. TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72.

o.p. w zakresie, w jakim przewidziano w niej kary pieniężne, odsyła do stosowania do nich przepisów działu IVa k.p.a., dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych.

Tym samym według zamysłu ustawodawcy kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT są administracyjnymi karami pieniężnymi, do których w zakresie nieuregulowanym w samej ustawie SENT zastosowanie mają przepisy o.p., a zatem aktu normującego zobowiązania podatkowe: informacje podatkowe; postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające; tajemnicę skarbową; co wynika wprost z art. 1 o.p.

Analizując charakter kar pieniężnych z ustawy SENT, należy zwrócić uwagę na cel ustawy, który wprost wynika z uzasadnienia jej projektu oraz powodów i okoliczności jej uchwalenia. Wskazano w nim, że ma ona za zadanie chronić legalny handel towarami uznanymi za „wrażliwe” oraz ułatwić walkę z „szarą strefą”, a tym samym ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku VAT oraz akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów<sup>244</sup>. Celem ustawy SENT nie jest natomiast zwiększenie dochodów budżetu państwa z tytułu kar nakładanych na podmioty działające w sposób legalny, dopuszczające się uchybień formalnych czy też oczywistych omyłek, niemających żadnego negatywnego wpływu na obowiązki podatkowe. Kary pieniężne nie są *quasi*-podatkiem.

Cel ustawy SENT i jej przedmiot ochrony wynika z uzasadnienia projektu, ale też bezpośrednio z jej przepisów. W art. 3 ust. 11 SENT, stanowiącym delegację ustawową do obejmowania kolejnych towarów obowiązkami SENT, wyraźnie wskazano, że powód objęcia towarów monitorowaniem może stanowić „konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”<sup>245</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że zakres ten zmienił się od 16 kwietnia 2022 r., w związku z dodaniem do przepisu sformułowania pozwalającego na obejmowanie SENT kolejnych towarów, „uwzględniając zagrożenie bezpieczeństwa narodowego”. Przepis ten został zmodyfikowany z uwagi na objęcie monitorowaniem przewozu

---

<sup>244</sup> Uzasadnienie projektu ustawy SENT, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1244.

<sup>245</sup> Art. 3 ust. 11 SENT: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w ust. 2 pkt 1-3a, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu i obrotu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”.

odpadów (od lutego 2022 r.). Jednocześnie takie sformułowanie umożliwiło objęcie monitorowaniem kolejnych kategorii towarów (rolnych i niektórych spożywczych) od 2023 r. (w związku z nagłym wzrostem importu tych towarów z Ukrainy). Tym samym podczas gdy z założenia ustawa SENT miała chronić wyłącznie wpływy budżetowe z tytułu podatków, od 2023 r. stanowi podstawę do kontrolowania przewozów niezagrażających wpływom budżetowym, lecz interesom, których zagrożenie uznawane jest za zagrożenie bezpieczeństwa narodowego. Należy zaznaczyć, że jeszcze w 2022 r. w przypadku objęcia monitorowaniem odpadów wskazano, że celem tego zabiegu jest przeciwdziałanie uszczupleniom, choć *de facto* celem tym były względy ochrony środowiska. Natomiast po znowelizowaniu ustawy SENT, kolejne towary były obejmowane monitorowaniem bez związku z kwestiami podatkowymi.

Pomimo objęcia monitorowaniem towarów „niepodatkowych”, główną kategorię towarów objętych SENT stanowią nadal tzw. towary wrażliwe (ze względu na wcześniejsze uszczuplenia podatkowe) i celem monitorowania pozostaje walka z „szarą strefą” oraz ograniczenie poziomu uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach.

Wobec powyższego sankcje przewidziane w SENT jednoznacznie korelują z podatkiem od wartości dodanej (VAT) oraz podatkiem akcyzowym i w tym sensie ustawa SENT wprowadza obowiązki zapewniające prawidłowy pobór podatku VAT i zapobiegające oszustwom podatkowym dotyczącym tego podatku.

W tej kwestii należy zwrócić uwagę na art. 273 dyrektywy nr 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i wyrażoną w tym przepisie zasadę neutralności, zgodnie z którą „państwa członkowskie mogą nałożyć inne obowiązki, jakie uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobieżenia oszustwom podatkowym, pod warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskim przez podatników oraz pod warunkiem, że obowiązki te, w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, nie będą prowadzić do powstania formalności związanych z przekraczaniem granic”<sup>246</sup>. Przepis ten stanowi podstawę do wprowadzania przez państwa członkowskie sankcji podatkowych. W orzecnictwie dotyczącym przywołanego przepisu wskazuje się, że państwa członkowskie są upoważnione do przyjęcia przepisów w celu zapewnienia

---

<sup>246</sup> Art. 273 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 347, str. 1 ze zm.).

prawidłowego poboru podatku i uniknięcia oszustw podatkowych pod warunkiem, że przepisy te nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, ani nie podważają neutralności podatku. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane wykonywać swe kompetencje z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a zatem z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Dla dokonania oceny, czy sankcja jest zgodna z zasadą proporcjonalności, należy uwzględnić w szczególności charakter i wagę naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja, oraz sposób ustalania jej kwoty<sup>247</sup>. Powyższe wynika z tego, że realizacja zasady neutralności wyraża się w stworzeniu takich rozwiązań legislacyjnych, w ramach których podatek naliczony (zapłacony) przez podatnika w cenie nabytych towarów i usług do celów jego działalności opodatkowanej tym podatkiem może zostać odliczony, nie stanowiąc tym samym dla podatnika obciążenia.

W zakresie sankcji podatkowych należy zwrócić uwagę na uzasadnienie wyroku TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19, w którym wskazano, że sankcja ustanowiona w art. 112b ust. 2 polskiej ustawy VAT ma na celu poprawę ściągальności podatku VAT poprzez karanie za błędy popełnione przy jego rozliczaniu<sup>248</sup>.

Tożsame w zasadzie jest uzasadnienie dla wprowadzenia sankcji przewidzianych w ustawie SENT (projekt ustawy). Dlatego w mojej ocenie kary przewidziane w ustawie SENT powinny być rozpatrywane w kontekście unijnych przepisów VAT i zasady neutralności tego podatku. Wynika to z tego, że ustawa SENT co prawda nie jest ustawą *stricte* podatkową, ale jej celem jest zapewnienie prawidłowego poboru podatku i uniknięcia oszustw podatkowych. Niewątpliwie wprowadza ona dodatkowe wymagania dla podmiotów uczestniczących w transakcjach i obrocie tzw. towarami wrażliwymi. Jednocześnie przewiduje ona sankcje za naruszenia obowiązków mających charakter wyłącznie formalny, nawet wówczas, gdy nie prowadziły one do uszczuplenia należności publicznoprawnych (nie wiązały się z oszustwem podatkowym). Tym samym sankcje przewidziane w ustawie SENT w zakresie, w którym dotyczą tzw. towarów wrażliwych ze względu na podatek VAT i akcyzę, mają charakter *quasi*-sankcji podatkowych.

---

<sup>247</sup> Wyr. TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Farkas*, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 60.

<sup>248</sup> Wyr. z dnia 15 kwietnia 2021 r. *Grupa Warzywna*, C-935/19, EU:C:2021:287, pkt 34; wyr. z dnia 12 lipca 2001 r., *Louloudakis* (C-262/99, EU:C:2001:407, pkt 29-31).

W tym zakresie należy wskazać, że nie ma istotnej różnicy, czy ustawodawca przewidzi sankcje podatkowe w samej ustawie podatkowej – tak jak sankcje VAT przewidziane w ustawie VAT (np. art. 112b), czy też dodatkowe obowiązki związane z zabezpieczeniem prawidłowego poboru i sankcje za ich niewykonanie zostaną „wyprowadzone” poza samą ustawę podatkową, ale ich istota będzie jednoznacznie podatkowa. W każdej z tych sytuacji sankcje należy odnieść do wynikającej z dyrektywy VAT zasady neutralności.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę również na to, że w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej SENT (druk nr 1244) wprost wskazano, że wzoruje się ona na podobnej regulacji węgierskiej, portugalskiej, a podobne rozwiązanie funkcjonuje również w Portugalii i w Niemczech w odniesieniu do tranzytu kawy<sup>249</sup>.

Podkreślenia wymaga to, że właśnie kwestia sankcji przewidzianych w prawie węgierskim, a nakładanych w związku z wywiązywaniem się z obowiązków przewidzianych przez Elektroniczny Drogowy System Kontroli Drogowego Przewozu Towarowego (EKAER) stała się przedmiotem pytania prejudycjalnego, z którym zwrócił się węgierski Sąd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. TSUE w dniu 21

---

<sup>249</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy SENT, druk nr 1244: „1) Na Węgrzech od 1 stycznia 2015 r. funkcjonuje tzw. Elektroniczny Drogowy System Kontroli Drogowego Przewozu Towarowego (EKAER). Transporty towarów zakupionych w Unii Europejskiej, dostawy wewnątrzwspólnotowe i pierwsza, podlegająca opodatkowaniu sprzedaż dokonywana przez klientów niebędących ich ostatecznymi konsumentami może być realizowana jedynie przez podatników posiadających numer identyfikacyjny EKAER. W celu uzyskania numeru identyfikacyjnego podatek jest obowiązany do elektronicznego raportowania danych dotyczących tego transportu w systemie administrowanym przez służby podatkowe. Numer identyfikacyjny dotyczy jednego transportu i jest ważny przez 15 dni od daty jego wydania. Rozwiązanie oparto na podaniu przez podatnika wymaganych danych w przypadku transportów, podlegających obowiązkowi opłaty drogowej, tj. gdy waga pojazdu przekracza 3,5 tony. 2) W celu uzyskania numeru identyfikacyjnego EKAER należy przesłać elektronicznie do systemu szereg danych, np. dane i numer VAT wysyłającego, adres, gdzie przewoźnik przejmie towary, dane i numer VAT odbiorcy, adres dostawy towarów, opis, kod towaru i jego wagę, wartość towarów netto, numer rejestracyjny środka transportu. 3) Uzyskanie numeru identyfikacyjnego EKAER i podanie danych jest wymagane również w przypadku pojazdów nieobjętych opłatami drogowymi, tj. poniżej 3,5 tony w przypadku przewozu towarów spożywczych wysokiego ryzyka w ilości większej niż 200 kg lub wartości produkcyjnej większej niż 250 000 HUF, lub w ilości większej niż 500 kg, lub wartości produkcyjnej większej niż 1 000 000 HUF. 4) Jeżeli podatek nie wypełni swego obowiązku raportowania, podlega karze w wysokości 40% wartości przewożonych towarów”.

października 2021 r. w sprawie C-583/20<sup>250</sup> wydał orzeczenie, w którym stwierdził, że „[węgierskie] przepisy krajowe przewidują, iż nieprawidłowości popełnione przez podatników w ich deklaracjach wysyłki towarów dokonywanych w EKAER prowadzą do nałożenia grzywien z celem skutecznego zwalczania oszustw związanych z VAT. W szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw, które zostały wcześniej zakwalifikowane zgodnie z prawem krajowym jako «podatnicy zagrożeni», grzywny te w żadnym wypadku nie mogą być niższe niż 30% z 40% wartości towarów (nb. 25). Z tego punktu widzenia, nawet jeśli grzywna będąca przedmiotem postępowania głównego wydaje się co do zasady taka, aby zachęcić podatnika do wywiązania się z jego obowiązków odnoszących się do EKAER, a w związku z tym zapewnić, że cel polegający na zapewnieniu prawidłowego poboru podatku i uniknięciu oszustw, metody ustalania wysokości tej kary nie pozwalały organom podatkowym na indywidualizację tej kwoty, tak aby nie wykraczała ona poza to, co było konieczne, by osiągnąć te cele. W świetle wszystkich powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i drugie jest taka, że art. 273 dyrektywy VAT i zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie regulacji, która nakłada na podatnika zakwalifikowanego jako «podatnik zagrożony», w rozumieniu prawa krajowego, grzywny mającej na celu ukaranie nieprawidłowości popełnionych w deklaracjach wysyłki towarów, których wysokość w żadnym wypadku nie może być niższa niż 30% z 40% wartości towaru”<sup>251</sup>.

Tym samym kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT powinny być analizowane również jako rodzaj sankcji podatkowych. To oczywiście nie upraszcza zagadnienia dotyczącego ich charakteru, bowiem charakter sankcji podatkowych jest równie skomplikowany i niejednoznaczny jak administracyjnych kar pieniężnych. W przypadku sankcji podatkowych z ustawy VAT są one nazywane „dodatkowym zobowiązaniem podatkowym”. Jak jednak wskazuje się w piśmiennictwie, sankcje te ze zobowiązaniem podatkowym – poza ich ustawową nazwą – mają niewiele wspólnego<sup>252</sup>. Również sądy administracyjne wskazują, że w swojej istocie dodatkowe zobowiązanie w

---

<sup>250</sup> Wyr. TSUE z dnia 21 października 2021 r., C-583/20, *EuroChem Agro Hungary Kft. V. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, Dz.U.UE.C 2022, nr 64, poz. 3.

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> M. Krawczak, D. Zalewski, *Kary pieniężne nakładane przez KAS i ich zaskarżanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 264.

podatku od wartości dodanej (VAT) jest rodzajem kary o charakterze administracyjnym, a podatkiem jest tylko nominalnie<sup>253</sup>.

Natomiast fakt, że administracyjne kary pieniężne stanowią sankcję, która powinna być analizowana jako sankcja podatkowa w podatku od wartości dodanej oraz podatku akcyzowym powoduje, że należy w ich przypadku uwzględnić dodatkowy wzorzec kontrolny, niewynikający z Konstytucji RP, ale z przepisów unijnych dotyczących podatku od wartości dodanej. Chodzi o zasadę proporcjonalności oraz neutralności podatku VAT w aspekcie prawa UE. W tym zakresie celowe jest zwrócenie uwagi na wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19, *Grupa Warzywna sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, dotyczący sankcji podatkowej przewidzianej w ustawie VAT. TSUE stwierdził w nim, że „artykuł 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na podatnika (...) sankcję (...), w zakresie, w jakim sankcja ta ma zastosowanie bez rozróżnienia zarówno w sytuacji, w której nieprawidłowość wynika z błędu w ocenie popełnionego przez strony transakcji co do podlegania przez dostawę opodatkowaniu, który to błąd cechuje brak przesłanek wskazujących na oszustwo i uszczuplenia wpływów do skarbu państwa, jak i w sytuacji, w której nie występują takie szczególne okoliczności”. Zasada proporcjonalności jest zagwarantowana w art. 49 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą” lub KPP), który stanowi, że kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary. Przepis ten wiąże państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty. Tak więc surowość sankcji ma odpowiadać wadze danego naruszenia, bowiem taki wymóg wynika nie tylko z art. 52 ust. 1 Karty, lecz także z zasady proporcjonalności kar ustanowionej w jej art. 49 ust. 3<sup>254</sup>. Wynika stąd, że „zasada proporcjonalności wymaga, po pierwsze, aby sankcja odpowiadała wadze naruszenia, a po drugie, aby przy

---

<sup>253</sup> Por. wyr. NSA z dnia 7 stycznia 2010 r., I FSK 1395/07, LEX nr 593589.

<sup>254</sup> Zob. podobnie wyr. TSUE z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.*, C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 56.



określaniu sankcji, a także ustalaniu kwoty grzywny zostały uwzględnione indywidualne okoliczności danego przypadku”<sup>255</sup>.

Powyższy pogląd zaprezentowany został w licznych skargach w sprawach SENT skierowanych do sądów administracyjnych przez autora niniejszej pracy. Zasadniczo sądy administracyjne nie odnosiły się do tej kwestii (jakby ją pomijając), aż do precedensowego w tym zakresie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, w którym wprost wskazano, że dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej kary z ustawy SENT niezbędne jest ustalenie, czy sprawa wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, a co za tym idzie konieczne jest poszanowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego i wyrażonej w nim zasady proporcjonalności oraz uwzględnienie orzecznictwa TSUE dotyczącego ww. aspektów.”<sup>256</sup> W celu ustalenia powyższego WSA odwołał się do uzasadnienia projektu ustawy SENT, z którego wynika, że ma ona za zadanie chronić legalny handel towarami uznanymi za „wrażliwe” oraz ułatwić walkę z „szarą strefą”, a tym samym ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku VAT oraz akcyzowym, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów. Analizując powyższe WSA doszedł do wniosku, że unormowania wprowadzone w SENT winny być postrzegane z uwzględnieniem art. 273 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>257</sup>.

Tym samym określenie charakteru kar pieniężnych przewidzianych w ustawie SENT powinno nastąpić z uwzględnieniem ich przedmiotu ochrony (interesu fiskalnego Skarbu Państwa), celu, funkcji, dolegliwości oraz praktyki stosowania przez organy. Kary te powinny być rozpatrywane nie tylko jako sankcje administracyjne, ale również jako sankcje podatkowe, zatem z właściwymi wzorcami kontroli wynikającymi z prawa unijnego stanowiącego matrycę dla stanowienia sankcji podatkowych w celu ochrony przed uszczupleniami w podatku od wartości dodanej i podatku akcyzowym. Z tego względu, w mojej ocenie, administracyjne kary pieniężne przewidziane w ustawie SENT mają charakter represyjno-prewencyjno-fiskalny, co wynika z tego, że ich

---

<sup>255</sup> Wyr. TSUE z dnia 4 października 2018 r., C-384/17, *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N v. Budapest Rendőrfőkapitánya*, ZOTSiS 2018, nr 10, poz. I-810.

<sup>256</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>257</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

zadaniem jest ochrona wpływów budżetowych i prewencyjne przeciwdziałanie uszczupleniom. Jednak z uwagi na ich wysokość (w przypadku najsurowszych 200% podatku VAT), nieodróżnicowaną w zależności od tego, czy naruszenie ma charakter tylko formalny, nieprowadzący nawet do hipotetycznego zagrożenia wpływów budżetowych, czy materialny – wiążący się z narażeniem na uszczuplenie wpływów lub ich uszczupleniem, są one dolegliwe dla podmiotu ukaranego, co stanowi o ich represyjnym charakterze. Z tego względu, w mojej ocenie, mogą one być stosowane jako sankcje administracyjne (podatkowe), z tym że z zachowaniem standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego w autonomicznym konstytucyjnym i konwencyjnym znaczeniu oraz zasad wynikających z prawa unijnego, to jest zasady neutralności i proporcjonalności.

Powyższe należy jednak opatrzyć dodatkową uwagą, że od 2022 r. monitorowaniem obejmowane są towary inne niż wrażliwe z uwagi na należności podatkowe (VAT i akcyzę), a od 1 stycznia 2025 r. monitorowaniem zostaną objęte wszystkie przewozy wykonywane przez zagranicznych przewoźników z przekroczeniem granicy RP<sup>258</sup>. Proces ten rozpoczął się od objęcia monitorowaniem transportu odpadów. Dlatego celowe jest zwrócenie bardziej szczegółowej uwagi na tę kwestię. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy SENT systemowi monitorowania podlega przewóz „towarów innych niż wymienione w pkt 1–3a, w stosunku do których zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo wystąpienia naruszeń przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego, mogących powodować, ze względu na skalę lub częstotliwość obrotu tymi towarami, znaczne uszczuplenia tych podatków – określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 11”. Art. 3 ust. 11 ustawy SENT stanowi delegację ustawową dla obejmowania kolejnych towarów systemem monitorowania SENT. Pierwotnie miał on następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w ust. 2 pkt 1–3a, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu i obrotu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego”. Następnie na mocy ustawy z dnia

---

<sup>258</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, Dz. U. z 2023, poz. 1523.

13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego<sup>259</sup>, która weszła w życie 16 kwietnia 2022 r., do analizowanego przepisu dodano sformułowanie „zagrożenia bezpieczeństwa narodowego”, które umożliwia objęcie monitorowaniem towarów z innych względów niż konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego, jeżeli z ich przemieszczaniem wiąże się zagrożenie bezpieczeństwa narodowego. Nie zmieniono jednak brzmienia art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy SENT.

Wobec brzmienia art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy SENT, celem objęcia określonych przewozów towarów systemem monitorowania powinno być przeciwdziałanie uszczupleniom podatku VAT oraz akcyzy. Chcąc zatem objąć określone kategorie towarów systemem SENT, konieczne jest powołanie się na te podatkowe aspekty. Co równie istotne, nie chodzi przy tym o żadne zagrożenie dla podatków (bowiem w istocie przewóz niemal każdego towaru może pociągać za sobą hipotetyczne zagrożenie dla podatku VAT), lecz wyłącznie o taki przewóz, który ze względu na skalę lub częstotliwość obrotu danymi towarami może powodować znaczne uszczuplenia podatku VAT i akcyzy. Znaczne uszczuplenia muszą więc mieć charakter ponadprzeciętny, większy niż w toku zwyczajnego obrotu gospodarczego.

Zatem obejmowanie kolejnych kategorii towarów ze względów innych niż podatkowe wymaga zmiany również brzmienia art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy SENT, co jednak nie miało miejsca.

Obserwując tendencję do poszerzania katalogu towarów i przewozów objętych monitorowaniem SENT oraz zakładając korekty legislacyjne, które pozwolą na dokonanie tego w sposób prawidłowy, należy wskazać, że ustawa SENT będzie dotyczyła nie tylko towarów wrażliwych z uwagi na zagrożenia wpływów budżetowych z podatku VAT i akcyzy, ale również z uwagi na inne zagrożenia (obecnie „zagrożenia bezpieczeństwa narodowego”). Z tego względu kary w niej przewidziane mają charakter *quasi-sankcji* podatkowych, w odniesieniu do tzw. towarów wrażliwych, i typowych administracyjnych kar pieniężnych, w odniesieniu do pozostałych towarów wrażliwych z innych względów niż podatkowe. To z jednej strony komplikuje zagadnienie charakteru prawnego kar pieniężnych przewidzianych w ustawie SENT, z drugiej natomiast strony wymusza albo ujednolicenie standardu ich stosowania w odniesieniu do przewozów

---

<sup>259</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 835 ze zm.

towarów wrażliwych podatkowo i wrażliwych niepodatkowo, albo stosowania ich w sposób uwzględniający rodzaj towaru, którego dotyczą. Niemożliwe jest bowiem uznanie, że kary przewidziane w SENT nie stanowią rodzaju *quasi-sankcji* podatkowych, do których należy stosować przepisy unijne. Z drugiej natomiast strony pewne kryteria ich stosowania, wynikające z przedmiotu ochrony (wpływów budżetowych), mogą być nieadekwatne w stosunku do kar z ustawy SENT stosowanych w odniesieniu do przewozów towarów niewrażliwych podatkowo.

Z tego względu należy postawić tezę, że w miarę obejmowania systemem SENT kolejnych towarów, w tym również niewrażliwych podatkowo, kary za SENT powinny być stosowane z zachowaniem jednolitych standardów, uwzględniających jednak odrębności wynikające z przedmiotu ochrony.

Korzyścią płynącą z powyższego rozwiązania jest to, że kary pieniężne byłyby stosowane w sposób w miarę jednolity (uwzględniający wyłącznie konieczną specyfikę przedmiotu ochrony), czego konsekwencją powinno być dalsze „budowanie” w miarę jednolitego i spójnego modelu odpowiedzialności za delikty administracyjne. Jednocześnie stosowanie sankcji administracyjnych w ten sposób nie różniłoby się zasadniczo od stosowania sankcji podatkowych, a obydwa reżimy mogłyby od siebie czerpać, powodując, że model odpowiedzialności administracyjno-karnej byłby względnie jednolity, uwzględniający ewentualne odmienności wynikające z przedmiotu ochrony. Można by to porównać z prawem karnym i prawem karnym skarbowym. Prawo karne skarbowe różni się od prawa karnego pewnymi szczególnymi rozwiązaniami, jednak zasadnicze elementy są takie same – oba modele odpowiedzialności oparte są na zasadzie winy, bezprawności i społecznej szkodliwości czynu. W obu modelach funkcjonują podobne instytucje prawne (np. czyn ciągły, ciąg przestępstw, kara łączna itp.), a nawet jeden kodeks (k.k.s.) (w nieuregulowanym zakresie) odsyła do drugiego kodeksu (k.k.), zaś w zakresie procedury do odpowiedniego stosowania przepisów (art. 114 k.k.s.).

#### **2.9.4. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o drogach publicznych**

W ustawie o drogach publicznych kary pieniężne zostały przewidziane w odniesieniu do kilku rodzajów naruszeń powodujących nieuiszczenie opłaty za przejazd lub uiszczenie jej w niewłaściwej wysokości. Mogą one być nakładane na różne

podmioty – właściciela lub użytkownika pojazdu albo kierowcę – w zależności od rodzaju naruszenia. Kwestia ta została szerzej opisana w rozdziale dotyczącym podmiotu deliktu.

Kary pieniężne przewidziane w u.d.p. mają na celu zabezpieczać wpływy z opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej, które opierają się na zasadzie zwrotu kosztów infrastruktury<sup>260</sup>. Podstawą stanowienia sankcji za naruszenie obowiązków związanych z ponoszeniem opłat jest dyrektywa 1999/62/WE<sup>261</sup> oraz dyrektywa 2019/520<sup>262</sup>.

Art. 9a dyrektywy 1999/62/WE stanowi, że „Państwa Członkowskie ustalają odpowiednie kontrole i określają system sankcji stosowanych za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Przyjmują one wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wprowadzenia ich w życie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszaające”.

W motywie 6 dyrektywy 2019/520 wskazano, że „w prawie krajowym wykroczenie polegające na nieuiszczeniu opłaty drogowej może być kwalifikowane jako wykroczenie administracyjne lub wykroczenie podlegające karze na mocy kodeksu wykroczeń. Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie niezależnie od kwalifikacji prawnej tego wykroczenia”. Zatem o formalnym zakwalifikowaniu naruszenia decyduje państwo członkowskie. Takie rozwiązanie jasno pokazuje, że określone naruszenia w prawie krajowym mogą być formalnie kwalifikowane do różnych reżimów odpowiedzialności. Nie powinno to jednak powodować, że wyłącznie od formalnej kwalifikacji zależą standardy stosowania sankcji. W jednym państwie bowiem naruszenie obowiązku uiszczenia opłat może być zagrożone karą grzywny za wykroczenia w wysokości odpowiadającej kwocie ok. 320 euro, a w innym kraju zagrożone administracyjną karą pieniężną odpowiadającą kwocie 320 euro. W takiej sytuacji zasadne jest stosowanie za takie samo naruszenie, zagrożone karą w takiej samej wysokości, takich samych gwarancji i standardów odpowiedzialności, niezależnie od formalnego kryterium kwalifikacji. W takim przypadku, w zakresie dotyczącym

---

<sup>260</sup> Motyw 9 preambuły dyrektywy 2006/38/WE.

<sup>261</sup> Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy, Dz. U. UE. L. z 1999 r. Nr 187, str. 42 ze zm.

<sup>262</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/520 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii, Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 91, str. 45 ze zm.

zdefiniowania charakteru prawnego (istoty) sankcji, istotne znaczenie mają argumenty natury komparystycznej, tj. porównanie środków (sankcji) obowiązujących w różnych państwach UE, służących osiągnięciu tego samego celu, dla których aktem referencyjnym (stanowiącym punkt odniesienia) jest dyrektywa europejska w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy

Na temat charakteru sankcji za nieuiszczenie opłaty drogowej wypowiedział się TSUE w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., C-497/15, wskazując, że przyjęcie systemu odpowiedzialności obiektywnej (administracyjnej) za te naruszenia nie jest samo w sobie niezgodne z prawem Unii, bowiem państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Jednakże państwa te są zobowiązane do wykonywania owych uprawnień z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad i w konsekwencji w poszanowaniu zasady proporcjonalności. Środki karne nie powinny w szczególności wykraczać poza to, co konieczne do realizacji uzasadnionych celów danego ustawodawstwa ani ponadto nie powinny być niewspółmierne w odniesieniu do tych celów. Należy przypomnieć w tym względzie, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących wysokości grzywien, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny<sup>263</sup>.

W konsekwencji według TSUE sankcje stosowane za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy 1999/62/WE, tj. kary pieniężne przewidziane w ustawie *o drogach publicznych*, stanowią środek karny bez względu na to, czy ustawodawca krajowy kwalifikuje je jako sankcje administracyjne, czy jako wykroczenia podlegające karze na mocy kodeksu wykroczeń. Sankcje te, jako środki karne, mają charakter zarówno prewencyjny, jak i represyjny i powinny być one stosowane zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Należy również wskazać, że sankcje przewidziane za naruszenie obowiązku uiszczenia opłat drogowych pełnią również funkcję kompensacyjną. Funkcja ta jest wskazywana wśród tych, które pełnią finansowe sankcje administracyjne. Często jednak znajduje się ona na odległym miejscu i gdyby dokładnie przeanalizować określone sankcje, jest ona niejednokrotnie trudno uchwytna. W przypadku sankcji za naruszenie

---

<sup>263</sup> Zob. w szczególności wyroki TSUE: z dnia 9 lutego 2012 r., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 54; a także z dnia 19 października 2016 r., *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 41.

obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd funkcja ta wybija się na jedną z pierwszych pozycji, idąc w parze z funkcją represyjną. Trudno bowiem inaczej uzasadnić stosowanie kary, która jest często kilkadziesiąt lub kilkaset razy wyższa od nieuiszczonej należności za przejazd, za co jest nakładana. Twierdzenie o takiej funkcji wymaga wyjaśnienia. W u.d.p. przewidziano nałożenia kary w sztywno określonej wysokości 500 zł lub 1500 zł za delikt polegający na naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Opłata w takiej samej wysokości nakładana jest na użytkownika drogi, który nie zarejestrował przejazdu (ukrył go przed administracją, a zatem uchylał się od zapłaty za niego), jak i na użytkownika, który zarejestrował przejazd, opłata za niego została naliczona na jego koncie w systemie elektronicznym, ale przejazd ten nie został rozliczony na zasadzie przedpłaty, w przypadku konta przedpłaconego. W drugim przypadku nie dochodzi do ukrywania przejazdu, lecz jedynie do naruszenia trybu zapłaty za niego. W przypadku tych dwóch diametralnie odmiennych naruszeń, formalnie zakwalifikowanych jako jedno i to samo naruszenie, funkcja represyjna i kompensacyjna powinna być realizowana wyłącznie w przypadku uchylania się od opłat za przejazd, tj. w przypadku nieregistrowania przejazdu w celu uniknięcia za niego opłaty. W takiej sytuacji funkcją kar jest prewencja (ostrzeżenia na przyszłość), represja (odpłata za „oszukiwanie” systemu – chęć uchylenia się od opłaty drogowej) oraz kompensacja – nakładane kary powinny skompensować w sposób ryczałtowy opłaty za inne przejazdy bez rejestracji. Natomiast w przypadku zarejestrowania przejazdu, ale naruszenia trybu opłaty za niego, kary powinny spełniać wyłącznie funkcję prewencyjną, a zatem powinien istnieć mechanizm odstępowania od nich lub powinny mieć charakter opłaty podwyższonej, ale nie kilkadziesiąt lub kilkaset razy wyższej od samej należności. Obecnie funkcjonujący system kar pieniężnych, w tej samej wysokości niezależnie od okoliczności i sposobu popełnienia naruszenia, jest niezgodny z zasadą proporcjonalności.

#### **2.9.5. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach i ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów**

W ustawie o odpadach<sup>264</sup> oraz ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>265</sup> przewidziano kilka rodzajów deliktów administracyjnych nakładanych na

---

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm. (dalej: u.o.).

<sup>265</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Dz. U. z 2007 r., Nr 124, poz. 859 ze zm. (dalej: u.m.p.o.).

różne podmioty. Z punktu widzenia tematu pracy istotne są kary grożące podmiotom transportującym odpady, tj. kary za transport odpadów niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 24 u.o. Kary te „powstały” z przekształcenia wykroczeń z uchylonego art. 174 ust. 1 i 2 w delikty administracyjne, „z tą wszakże różnicą, że za wykroczenie ustawodawca uznawał tylko naruszenie art. 24 ust. 1 i 4, podczas gdy znamiona deliktu wyczerpuje naruszenie któregośkolwiek z wymagań określonych w art. 24, a więc nie tylko transport odpadów z naruszeniem warunków bezpieczeństwa czy niedostarczenie odpadów we wskazane miejsce, ale także np. transport odpadów pojazdem nieoznakowanym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 24 ust. 7”<sup>266</sup>. W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę, że wymagania dotyczące transportu odpadów zostały wskazane w u.o., natomiast delikty związane z ich naruszeniem w u.t.d., a dokładnie pod lp. 4.1–4.12 zał. nr 3 do u.t.d.

Dobrem prawnie chronionym w u.o. i u.m.p.o. jest środowisko. Przy tym nie są to jedyne ustawy dotyczące „ochrony środowiska”, w których przewidziano administracyjne kary pieniężne. Z tego względu szczegółowe opisanie regulacji dotyczących ochrony środowiska nie jest w niniejszej pracy możliwe. Celowe jest natomiast zwrócenie uwagi na kwestie, które mają znaczenie dla zdefiniowania charakteru kar pieniężnych grożących transportującym odpady. Jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że poza regulacjami prawnymi dotyczącymi wprost ochrony środowiska kary pieniężne za naruszenia związane z transportem odpadów zostały przewidziane również w ustawie SENT. Jej nowelizacja, obowiązująca od lutego 2022 r., objęła swoim zakresem transgraniczne przemieszczenia odpadów. W ten sposób transport odpadów został objęty trzema reżimami: jednym z u.o. i u.m.p.o., drugim z u.t.d. (naruszenia pod lp. 4.1–4.12 z zał. nr 3 do u.t.d., np. kara za brak tablicy odpady na środku transportu) oraz trzecim z ustawy SENT (brak monitorowania przewozu odpadów). W tych trzech reżimach za naruszenia grożą administracyjne kary pieniężne. Charakter prawny sankcji przewidzianych w ustawie SENT został już opisany. Należy jednak zwrócić uwagę na istotną wątpliwość w zakresie objęcia transportu odpadów ustawą SENT, której cel stanowi ochrona wpływów budżetowych, a kary pieniężne w niej przewidziane mają charakter sankcji podatkowych. Kwestia ta została opisana przy okazji określania charakteru sankcji w SENT. W chwili obecnej jest to przedmiotem sporu pomiędzy

---

<sup>266</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2022, komentarz do art. 194 - teza 2.



przewoźnikami i organami, bowiem według przewoźników objęcie transportu odpadów reżimem ustawy SENT jest wyjściem poza delegację ustawową. Kwestia ta prawdopodobnie zostanie skorygowana w przyszłości, a system SENT będzie obejmował kolejne kategorie produktów, w tym odpadów w sposób zgodny z przepisami i skorygowaną delegacją ustawową. Z tego względu pomijam szerszy opis zagadnienia przekroczenia delegacji ustawowej, ograniczając się wyłącznie do zasygnalizowania problemu.

Wracając do określenia charakteru administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.o. oraz u.m.p.o., w mojej ocenie istotne znaczenie ma wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12<sup>267</sup>, oraz wyrok z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21<sup>268</sup>. Pierwszy dotyczy kar pieniężnych przewidzianych w ustawie *o ochronie przyrody*<sup>269</sup>, drugi w ustawie *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>270</sup>. Zatem żaden z nich bezpośrednio nie dotyczy opisywanych ustaw. Jednak z uwagi na „przynależność” tych regulacji do materii ochrony środowiska celowe jest zwrócenie uwagi na przywołane judykaty.

W wyroku z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, Trybunał Konstytucyjny analizował charakter prawny kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy ją przewidujące wskazywały na obligatoryjne odroczenie (na trzy lata) terminu płatności kary w sytuacji, w której stopień uszkodzenia drzewa, zniszczenia terenów zieleni, zadrzewień lub krzewów nie wykluczał zachowania żywotności, a podmiot podjął działania w celu zachowania żywotności. Po upływie tego okresu i po stwierdzeniu żywotności kara powinna zostać umarzona<sup>271</sup>.

TK, analizując kary pieniężne, zwrócił uwagę na szereg kwestii oraz poglądów orzecznictwa, w tym tych dotyczących funkcji sankcji. Co jednak bardzo istotne, TK w przywołanym orzeczeniu „nie rozstrzygał”, którą funkcję pełnią kary pieniężne, przede wszystkim jaka jest ich pierwszorzędna funkcja, ale uznał, że „przyszwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego nie oznacza jednakże, że ustawodawca ma pełną swobodę

---

<sup>267</sup> Wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

<sup>268</sup> Wyr. TK z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, OTK-A 2023, nr 1.

<sup>269</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*, Dz. U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 ze zm.

<sup>270</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz. U. z 1996 r., Nr 132, poz. 622 ze zm. (dalej: u.u.c.).

<sup>271</sup> Wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Trybunał podkreśla, w ślad za wieloma dotychczasowymi swoimi orzeczeniami, że granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, całkowicie oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku, w tym winy sprawcy. Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r. (o sygn. U 7/93), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada). Przesłanki stosowania kar pieniężnych oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary – w rozpatrywanej obecnie sprawie – do stopnia uszczerbku w środowisku przyrodniczym. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego; osobę o niskich dochodach wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Uwzględnienie tej okoliczności należy jednak pozostawić ocenie organu podejmującego decyzję o ukaraniu oraz sądowi kontrolującemu tę decyzję, które powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnego wypadku. Prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję. Administracyjne kary pieniężne stanowią ingerencję państwa w prawa majątkowe jednostki, dlatego ich wysokość powinna być oceniana przez pryzmat zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności, ustanowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji”<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> Wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

Przywołane orzeczenie jest niezwykle istotne dla stanowienia i stosowania administracyjnych kar pieniężnych i jest w pracy wielokrotnie przywoływane. Jego istotność w mojej ocenie wynika m.in. z tego, że TK oczywiście zwrócił uwagę na funkcję kar pieniężnych, ale to nie ich funkcję uznał za rozstrzygającą, lecz dolegliwość kary. TK nie zanegował administracyjnych kar pieniężnych jako równoległego obok prawa karnego systemu karania, wskazał jednak, że kary te muszą być stosowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości.

W wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, Trybunał analizował charakter prawny kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym stanowi u.u.c. TK wskazał, że wartością konstytucyjną, dla ochrony której ustawodawca wprowadził do u.u.c. zakwestionowane przepisy, był wzgląd na ochronę środowiska. Jednocześnie TK zwrócił uwagę, że „w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji ochrona środowiska jest *expressis verbis* wymieniona jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia korzystania z praw konstytucyjnych, w tym z wolności działalności gospodarczej i prawa własności. Ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i służeńiu ochronie środowiska, muszą odpowiadać również wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności”<sup>273</sup>.

W wyroku tym, podobnie jak w wyroku SK 61/12, Trybunał nie wypowiedział się wprost odnośnie do funkcji, które pełnią administracyjne kary pieniężne przewidziane w kwestionowanej regulacji, ale ocenił sposób ich stosowania.

Na podstawie analizy przywołanych dwóch orzeczeń TK można wysnuć wnioski, że w przypadku kar pieniężnych dotyczących deliktów związanych z ochroną środowiska pełniona przez nie funkcja nie ma pierwszorzędного znaczenia dla oceny ich charakteru. Ich charakter jest wypadkową kilku czynników, w tym m.in. dolegliwości kary (jej surowości), przedmiotu ochrony, jak również funkcji oraz historii legislacji, tj. konwersji reżimu odpowiedzialności za niektóre naruszenia z odpowiedzialności karnej i za wykroczenia w odpowiedzialność przewidującą administracyjne kary pieniężne.

---

<sup>273</sup> Wyr. TK z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, OTK-A 2023, nr 1.

### **2.9.6. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych**

Kary pieniężne, o których mowa w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych<sup>274</sup> są najbardziej zbliżone do kar przewidzianych w u.t.d. Odnoszą się one zarówno do deliktów administracyjnych o większym ciężarze gatunkowym, jak też mogą zostać wymierzone za czysto formalne naruszenia, jak np. nieznacznie przekroczenie dopuszczalnej pojemności zbiorników w pojazdach ciężarowych zagrożone karą 2000 zł. Jednocześnie w przypadku deliktów z u.p.t.n., podobnie jak w przypadku deliktów z u.t.d., niektórym naruszeniom przypisana jest waga mająca wpływ na wszczęcie postępowania w przedmiocie oceny dobrej reputacji. Część deliktów kwalifikowana jest jako poważne naruszenia (PN), bardzo poważne naruszenia (BPN) i najpoważniejsze naruszenia (NN). Z tego względu uwagi poczynione odnośnie do charakteru kar pieniężnych przewidzianych w u.t.d. są aktualne względem kar przewidzianych w u.p.t.n. Z tego względu ich powtarzanie w tym miejscu nie jest uzasadnione.

### **2.10. Wzorce konstytucyjne**

Określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych, a docelowo rekonstrukcja modelu odpowiedzialności za delikty administracyjne następują głównie przez kontrolę konstytucyjną regulacji przewidujących administracyjne kary pieniężne. Wynika to z faktu, że o ich charakterze, a w konsekwencji o standardach i gwarancjach związanych z ich stosowaniem nie decyduje wyłącznie formalne zaszeregowanie. W przeciwnym razie to wyłącznie ustawodawca decydowałby o sposobie stosowania poszczególnych sankcji, kwalifikując je do poszczególnych gałęzi prawa, a to, jak wskazuje orzecznictwo TK i ETPC, mogłoby prowadzić do omijania standardów i gwarancji związanych z ich stosowaniem.

Kontrola konstytucyjna kar pieniężnych następuje na podstawie wzorców konstytucyjnych, które stanowią przepisy Konstytucji RP. W przypadku kontroli prowadzonej w trybie skargi konstytucyjnej wzorcami konstytucyjnymi są przepisy Konstytucji RP odnoszące się do praw podmiotowych, które normują jakąś wolność lub prawo, a nie zasady ustrojowe, chyba że skarżący wywiedzie z nich przysługujące mu

---

<sup>274</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz. U. z 2011 r., Nr 227, poz. 1367 ze zm. (dalej: u.p.t.n.).

konstytucyjne prawo podmiotowe<sup>275</sup>. Tym samym kontrola konstytucyjna kar pieniężnych w przypadku skargi konstytucyjnej jest zawężona tylko do tych przepisów konstytucji, które normują jakąś wolność lub prawo.

Powyższe należy opatrzyć dodatkową uwagą, że podmiotami odpowiedzialności administracyjnej nierzadko są jednostki organizacyjne (podmioty inne niż osoby fizyczne). Z tej perspektywy zwrócenia uwagi wymaga wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., SK 78/19, przełamujący dotychczasową praktykę (linia orzecnicza od 1999 r.) i uznający, że jednostki organizacyjne nie mogą złożyć skargi konstytucyjnej. W ocenie TK wynika to z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji RP i jego umiejscowienia w Konstytucji. Przywołany przepis stanowi, że: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, (...)”. Przepis ten umiejscowiony jest w rozdziale II ustawy zasadniczej, zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. A zatem – jak twierdzi TK – „wyrażenie: «każdy» użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako: «każdy człowiek i obywatel». Rozszerzanie pojęcia «każdy» na osoby prawne lub inne podmioty niebędące «człowiekiem i obywatelem», zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej Konstytucji, jest nieuprawnione”<sup>276</sup>. Biorąc jednak pod uwagę wcześniejsze i dominujące orzecznictwo TK oraz orzecznictwo ETPCz uzasadnione jest stanowisko, że skarga konstytucyjna przysługuje również jednostkom organizacyjnym, a nie tylko osobom fizycznym.

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych wzorzec konstytucyjny stanowi:

- a) art. 2 Konstytucji RP, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Jest to przepis, z którego wywodzony jest szereg zasad (m.in. *ne bis in idem*, *lex benignior*). Przy tym art. 2 Konstytucji RP nie statuuje konstytucyjnych wolności ani praw, a zatem w licznych orzeczeniach TK przyjmuje się, że nie może on być samodzielnym wzorcem konstytucyjnym, lecz może pełnić funkcję tylko pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem

---

<sup>275</sup> Wyr. TK z dnia 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15 i postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 53.

<sup>276</sup> Pos. TK z dnia 4 lipca 2023 r., SK 78/19, OTK-A 2023, nr 69 oraz M. Kryszkiewicz, *Spółki bez prawa do skargi konstytucyjnej*, Dziennik Gazeta Prawna z 24 sierpnia 2023, nr 162, s. B6.

konstytucyjnym<sup>277</sup>. Tym samym art. 2 Konstytucji RP nie może być wskazany jako jedyny wzorzec kontrolny w przypadku skargi konstytucyjnej, pomimo że jest on często przywoływany w orzeczeniach TK dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Może natomiast stanowić wzorzec konstytucyjny w przypadku pytań prawnych, z którymi do TK mogą zwracać się sądy. Jako przykład sprawy dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych, w której wzorzec kontroli stanowił art. 2 Konstytucji RP, można wskazać sprawę rozstrzygniętą przez TK wyrokiem TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15. W wyroku tym TK uznał kary pieniężne z u.t.d. za mające charakter represyjny i z art. 2 wywiódł zasadę *ne bis in idem*;

- b) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrażający zasadę proporcjonalności. Zasada ta i przepis są często powoływane w skargach konstytucyjnych, pytaniach prawnych oraz wyrokach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Ten wzorzec konstytucyjny jest akceptowany przez TK w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych i może być sformułowany zarówno w pytaniu prawnym, jak i skardze konstytucyjnej. Stanowi samodzielny wzorzec konstytucyjny. Co istotne, ten przepis Konstytucji wskazywany jest w większości orzeczeń TK dotyczących administracyjnych kar pieniężnych.

W skargach konstytucyjnych często jako wzorce konstytucyjne powoływane są również inne niż wymienione powyżej przepisy Konstytucji, przy czym nie zawsze będą one stanowiły uniwersalne wzorce kontroli odnoszące się do wszystkich administracyjnych kar pieniężnych. Należy również zwrócić uwagę, że o ile wcześniej przywołane przepisy Konstytucji często są wskazywane w orzeczeniach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, wymienione poniżej tylko w niektórych. Do nieoczywistych wzorców należą:

- a) art. 22 Konstytucji RP, stanowiący, że: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Przepis ten pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20 Konstytucji RP, z drugiej strony może on stanowić

---

<sup>277</sup> Wyr. TK z dnia 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 75; wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.

podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą<sup>278</sup>;

- b) art. 20 Konstytucji RP, stanowiący, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”;
- c) art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Postanowienie to wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, korzystania z niego, dysponowania nim i zachowania go<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> Wyr. TK z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, OTK-A 2023, nr 1 i przywołany tam wyr. TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4/A, poz. 33.

<sup>279</sup> Zob. wyr. TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5. Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (por. wyr. TK z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 85). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (zob. wyr. TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217). Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa przysługującego konkretnej osobie). Prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego (zob. wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3 oraz z dnia 16 października 2007 r., K 28/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 104). Jak stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W orzecznictwie TK podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przypadku zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w związku z ograniczaniem prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (zob. wyr. TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78 oraz z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 87). W związku z tym ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przekroczenie ram

Odrębnej analizy i omówienia wymaga to, czy w przypadku administracyjnych kar pieniężnych adekwatnym wzorcem kontroli jest art. 42 Konstytucji RP, ustanawiający fundamentalne zasady prawa represyjnego w autonomicznym konstytucyjnym rozumieniu. Są to zasady: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary, zakazu wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną, wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego, domniemania niewinności czy też prawo do obrony. Stanowią one podstawę standardów odpowiedzialności karnej w demokratycznym państwie prawnym.

Analiza przeważającej części orzecznictwa TK dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych prowadzi do wniosku, że art. 42 Konstytucji RP nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla administracyjnych kar pieniężnych. Standardy wyrażone w tym przepisie znalazłyby zastosowanie dopiero w przypadku ustalenia przez TK, że dana sankcja ma charakter wyłącznie karny<sup>280</sup>. Trybunał nawet w tych orzeczeniach, w których uznał sankcje administracyjne za mające charakter represyjny, nie zakwestionował ich zgodności z art. 42 Konstytucji RP, uznając, że nie stanowi on adekwatnego wzorca konstytucyjnego. Wydaje się, że uznanie przez TK art. 42 Konstytucji RP za adekwatny wzorzec kontroli prowadziłoby do jurydycznego zakwalifikowania administracyjnych kar pieniężnych do szeroko rozumianego prawa karnego (*sensu largissimo*) w autonomicznym konstytucyjnym rozumieniu, a to prowadziłoby do przemodelowania utrwalonego podziału na gałęzie prawa. Dopuszczenie jako wzorca kontroli art. 42 Konstytucji RP powodowałoby również konieczność uznania, że odpowiedzialność za delikty administracyjne oparta jest na zasadzie winy, co do zasady jest obecnie kwestionowane przez sądy administracyjne oraz TK w znacznej części orzeczeń.

Nawet w przypadku tych administracyjnych kar pieniężnych, które mają charakter jednoznacznie represyjny, TK unika wprost wskazania na wzorzec z art. 42 Konstytucji RP. Jednocześnie jednak TK odwołuje się do standardów wyrażonych w art. 42

---

proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdania pierwszego Konstytucji powoduje naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyr. TK z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12).

<sup>280</sup> Zob. wyr. TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6; wyr. TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105; wyr. TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.



Konstytucji RP w odniesieniu do sankcji administracyjnych, z tym jednak, że stosowanych odpowiednio, a nie wprost, z uwzględnieniem odmienności w porównaniu z postępowaniem karnym w znaczeniu ścisłym). Gwarancje, które w przypadku odpowiedzialności karnej w ścisłym znaczeniu wynikają wprost z art. 42 Konstytucji RP, w przypadku odpowiedzialności za delikty administracyjne wywodzone są przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3), a zatem regulacji, które nie odnoszą się wyłącznie do prawa karnego.

Przedstawione powyżej wzorce kontroli konstytucyjnej nie są wszystkimi powoływanymi w skargach lub pytaniach prawnych w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych. Stanowią one natomiast najczęściej powoływane wzorce, a części z nich również akceptowane przez TK. Przedstawione zagadnienie mogłoby stanowić przedmiot odrębnej pracy, dlatego w niniejszej rozprawie zostało wyłącznie zasygnalizowane, tak by wyświetlić m.in. istotne praktyczne znaczenie opisywanego zagadnienia.

## **2.11. Wzorce konwencyjne**

Jak wcześniej wskazano, określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych, a docelowo rekonstrukcja modelu odpowiedzialności za delikty administracyjne, następuje wielotorowo. Wpływ na nią mają niewątpliwie teoretyczne rozważania, bowiem poglądy, które obecnie akceptowane są w orzecznictwie, często gdy były po raz pierwszy wygłaszane przez teoretyków, w praktyce orzeczniczej mogły brzmieć niemalże jak herezja. Często dzieje się tak w sytuacji, w której w sądzie administracyjnym w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych mowa jest o „odpowiednim” stosowaniu gwarancji, mechanizmów lub konstrukcji znanych prawu represyjnemu. Z tego względu poglądy teoretyczne mają niebagatelne znaczenie dla omawianej problematyki. Niezwykle istotnym źródłem kształtującym ten model odpowiedzialności jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych właściwymi wzorcami kontroli konwencyjnej są te przepisy konwencji oraz protokołów do niej, które dotyczą odpowiedzialności karnej. Bowiem to uznanie spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych za sprawy karne w autonomicznym konwencyjnym znaczeniu decyduje o tym, czy ETPC może stwierdzić naruszenie EKPC. To właśnie przez ETPC zostały

wskazane przywoływane wielokrotnie kryteria oceny charakteru sankcji sformułowane w sprawie *Engel*, którymi są: 1) klasyfikacja w prawie krajowym; 2) charakter naruszenia; 3) stopień surowości kary.

Powyższe kryteria i ich wpływ na kwalifikację sprawy jako karnej w rozumieniu konwencyjnym zostały omówione w rozdziale pracy zatytułowanym *Poglądy wyrażone w orzecznictwie ETPC oraz TSUE*.

W przypadku uznania sprawy dotyczącej administracyjnej kary pieniężnej za sprawę karną w autonomicznym rozumieniu konwencyjnym wzorce kontroli stanowią:

- a) art. 6 EKPC, ustanawiający prawo do rzetelnego procesu. Przepis ten ustanawia gwarancje dotyczące spraw karnych i cywilnych. Przy tym gwarancje karne niekoniecznie znajdą pełne (rygorystyczne) zastosowanie we wszystkich sprawach, które nie należą do tradycyjnych kategorii prawa karnego, takich jak np. sprawy dotyczące sankcji administracyjnych (por. wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2006 r., skarga nr 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*);
- b) art. 7 EKPC, ustanawiający zakaz karania bez podstawy prawnej;
- c) art. 2 Protokołu nr 7 do EKPC, ustanawiający odpowiednio prawo do odwołania w sprawach karnych;
- d) art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC, ustanawiający zakaz ponownego sądenia lub karania – *ne bis in idem*.

## **2.12. Wzorce prawa unijnego**

Jak już wcześniej wskazano w pracy (w podrozdziale 2.1.5), znaczna część regulacji krajowych przewidujących administracyjne kary pieniężne za delikty związane z wykonywaniem transportu drogowego, stanowi implementację prawa unijnego. Dlatego istotne znaczenie ma to czy kary pieniężne przewidziane w tych przepisach, zostaną zakwalifikowane jako mające charakter karny (represyjny) w autonomicznym rozumieniu prawa unijnego. W takim przypadku znajdą do nich bezpośrednie i wiążące zastosowanie przepisy Karty Praw Podstawowych UE w zakresie dotyczącym praw człowieka (art. 47-50 KPP)<sup>281</sup>. W tym przypadku właściwymi wzorcami kontroli

---

<sup>281</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo...*, s. 142-143. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP, znaczenie i zakres praw zawartych w KPP a odpowiadających prawom zagwarantowanym w EKPCz powinien być taki sam jak

zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym są przepisy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>282</sup>. Należą do nich przede wszystkim:

- a) art. 47 Karty praw podstawowych UE ustanawiający prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu;
- b) art. 48 KPP ustanawiający zasadę domniemanie niewinności i prawo do obrony, przy czym wzorzec ten nie jest oczywisty z uwagi na odwołanie do pojęcia winy, która bywa kwestionowana jako przesłanka odpowiedzialności za delikty administracyjne. Należy jednak zwrócić uwagę w tym zakresie na orzeczenia TSUE: z dnia 10 listopada 2022 r., C-203/21<sup>283</sup> oraz z dnia 23 marca 2023 r., C-412/21<sup>284</sup>, w których wskazano na ten wzorzec, pomimo że sprawy nie wchodziły w zakres „sedna prawa karnego” (ang. *core of criminal law*);
- c) art 49 ust. 1 KPP ustanawiający zasadę ustawowej określoności czynu, zasady intertemporalne oraz zakaz retroaktywnego działania przepisu ustanawiającego sankcję. Wzorzec ten, podobnie jak wcześniej wskazany, dotyczy administracyjnych kar pieniężnych, które należy uważać za mające charakter karny.
- d) art. 49 ust. 3 KPP wyrażający zasadę proporcjonalności i stanowiący, że „Kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary”;

---

praw przyznanych przez tę konwencję, ewentualnie szerszy. A zatem interpretacja praw recypowanych do Karty praw podstawowych UE z EKPCz powinna uwzględniać orzecznictwo ETPCz. W konsekwencji, gwarancje wynikające z KPP (art. 47-50) będące „powieleniem” gwarancji przewidzianych w art. 6 EKPCz powinny znajdować zastosowanie w postępowaniach dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych, które ze względu na ich charakter należy uznać za „sprawy karne” w autonomicznym konwencyjnym znaczeniu. W konsekwencji, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie w swoich orzeczeniach nawiązuje do orzecznictwa ETPCz, co buduje dość spójny system ochrony praw człowieka.

<sup>282</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.).

<sup>283</sup> Wyr. TSUE z dnia 10 listopada 2022 r., C-203/21, postępowanie karne przeciwko Delta Stroy 2003., LEX nr 3429328.

<sup>284</sup> Wyr. TSUE z dnia 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca - Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*, LEX nr 3507565.

- e) art. 50 KPP ustanawiający zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary - *ne bis in idem*.

Istotny wzorzec, choć nie wynikający z kwalifikacji sankcji jako karnej w autonomicznym znaczeniu prawa UE i EKPCz, stanowi art. 41 ust. 1 i 2 KPP wyrażający prawo do dobrej administracji.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę również na to, że w przypadku części administracyjnych kar pieniężnych wzorce kontroli zgodności z prawem UE będą znajdowały się w poszczególnych aktach prawa unijnego regulujących określoną materię. Przykładowo, w przypadku kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy, wzorzec będzie stanowił art. 9a dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy<sup>285</sup>. Przepis ten stanowi, że Państwa Członkowskie określają system sankcji za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie wskazanej dyrektywy, które mają być proporcjonalne. Zatem w przypadku sankcji z art. 13k u.d.p. muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności, bez konieczności ustalenia, że mają one charakter „karny” i odwołania się do art. 49 ust 3 KPP, bowiem zasada proporcjonalności wynika z art. 9a dyrektywy 1999/62/WE i odnosi się do wszystkich sankcji ustanowionych w tym obszarze, bez względu na ich charakter. W przypadku kar pieniężnych przewidzianych w ustawie SENT wzorzec kontroli będzie stanowił art. 273 tzw. dyrektywy VAT<sup>286</sup>

### **2.13. Wnioski**

W tym rozdziale pracy wykazałem, że błędny jest często prezentowany w orzecznictwie oraz piśmiennictwie pogląd, że kryterium decydującym o charakterze sankcji, a w konsekwencji zakwalifikowaniu ich do jednej z tradycyjnie przyjmowanych gałęzi prawa (karnego albo administracyjnego) jest ich pierwszorzędna funkcja. W mojej ocenie jest to kryterium zawodne, bowiem znaczna część funkcji spełnianych przez

---

<sup>285</sup> Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy, Dz. U. UE. L. z 1999 r. Nr 187, str. 42 ze zm..

<sup>286</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 347, str. 1 ze zm.

administracyjne kary pieniężne i kary kryminalne (w tym również te z k.k.s. oraz u.o.p.z.) jest tożsama i wyróżnienie, która z funkcji ma pierwszorzędne znaczenie, jest trudne, a nawet niemożliwe. Kryterium funkcji sankcji, rozumiane jako cel deklarowany przez ustawodawcę, jest kryterium zawodnym również z tego względu, że może prowadzić do obchodzenia standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego poprzez jedynie formalne zaszeregowywanie dotkliwych sankcji do prawa administracyjnego.

Kryteriami, na podstawie których powinno następować określenie charakteru prawnego odpowiedzialności przewidującej stosowanie administracyjnych kar pieniężnych są: kwalifikacja kar pieniężnych do określonej gałęzi prawa, charakter naruszenia, w ramach którego należy uwzględnić przedmiot ochrony, deklarowany przez ustawodawcę cel ich stosowania, ich rzeczywistą funkcję<sup>287</sup> oraz stopień dolegliwości<sup>288</sup>, a także praktykę stosowania przez organy i sądy. Na zdefiniowanie charakteru kar pieniężnych mogą mieć wpływ również argumenty natury historycznej oraz wnioskowanie z podobieństwa (*agumentum a simile*). Przy tym kryteria te nie zawsze muszą być spełnione łącznie. W przypadku pierwszego kryterium – kwalifikacji kary w prawie krajowym, to nie stanowi ona kryterium decydującego, chyba że sankcja została wprost zakwalifikowana przez ustawodawcę jako karna i wówczas nie ma potrzeby badania jej charakteru w oparciu o pozostałe kryteria. W przypadku kolejnych kryteriów, może wystarczyć, że spełnione są tylko niektóre z nich, w szczególności samodzielnie przesądzać o charakterze kary może kryterium stopnia jej dolegliwości. Na ogół to nie analiza pojedynczych kryteriów, ale dopiero wzięcie pod uwagę wszystkich ich łącznie,

---

<sup>287</sup> Jako funkcję należy rozumieć faktyczne skutki (efekty) wywołane przez karę (por. K. Buchała, *Prawo karne materialne*, wyd. 2, Warszawa 1989, s. 444; A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 8, Warszawa 2007, s. 234: „Jeżeli chodzi o pojęcie celów kary, to rozumiemy przez nie określone stany, które za pomocą kary zamierza się osiągnąć. Od tego należy odróżnić pojęcie funkcji kary. (...) Dla jasności pojęć odróżnić należy funkcje rzeczywiste i postulatywne. Podczas gdy pierwsze pojęcie odnosi się do faktycznych następstw kary, to drugie – do zamierzonych następstw i jest treściowo tożsame z pojęciem celów kary. Używając określenia «funkcje kary», należy zatem zawsze wyjaśnić, czy ma się na względzie funkcje zamierzone (cele), czy też funkcje rzeczywiste (faktyczne następstwa kary)”. Jednocześnie na gruncie omawianego zagadnienia, gdyby funkcję utożsamiać z deklarowanym celem, mogłoby to prowadzić do intencjonalnego unikania przez prawodawcę konieczności przestrzegania gwarancji i standardów właściwych dla odpowiedzialności represyjnej poprzez deklarowanie celów faktycznie odmiennych od rzeczywistych funkcji, które ujawniają się na etapie ich stosowania.

<sup>288</sup> Dolegliwość wynikająca z pozbawienia lub umniejszenia określonych dóbr podmiotu karanego określana jest treścią kary, jej materialnym substratem.

będzie wyjaśniać istotę administracyjnych kar pieniężnych. Należy zwrócić uwagę, że powyższe kryteria (za wyjątkiem formalnej kwalifikacji do określonej gałęzi prawa) nie są jednoznaczne i w pełni miarodajne, ale opierają się na dorobku doktryny i orzecznictwa, przede wszystkim ETPCz i TSUE (tzw. kryteria *Engel*).

Administracyjne kary pieniężne nakładane za naruszenia w transporcie drogowym powinny głównie pełnić funkcję prewencyjną, co nie oznacza jednak, że powinny być nakładane w sposób automatyczny. Wręcz przeciwnie – z uwagi na prewencyjny charakter powinny stanowić realizację sprawiedliwości naprawczej (poprawczej), a nie sprawiedliwości karnej (represji). Administracyjne kary pieniężne nakładane za naruszenia w transporcie drogowym, analizowane w oparciu o przedstawione w pracy kryteria, z uwzględnieniem argumentów natury historycznej oraz wnioskowania z podobieństwa, mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny. Sprawy dotyczące ich nakładania stanowią sprawy karne w rozumieniu art. 6 EKPCz i KPP, choć nienależące do sedna prawa karnego (ang. *not a hard core of criminal law*). Z tego względu, pomimo ich formalnego zakwalifikowania przez ustawodawcę krajowego do prawa administracyjnego i stosowania ich w procedurze administracyjnej, sankcje te powinny być stosowane z odpowiednim (a nie wprost) zachowaniem standardów i gwarancji właściwych dla prawa represyjnego w autonomicznym konstytucyjnym, konwencyjnym i unijnym rozumieniu, przy zachowaniu odrębności tego modelu odpowiedzialności.

Rysunek nr 2

Hybrydowy charakter administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym



Źródło: Opracowanie własne

## ROZDZIAŁ III

### WINA

#### 3.1. Wina jako przesłanka odpowiedzialności za delikt administracyjny

Jednym z najważniejszych zagadnień związanych ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne jest to, czy odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, czy też jest to odpowiedzialność oparta na zasadzie winy. Zagadnienie to nie zostało rozstrzygnięte. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie istnieją dwa nurty poglądów na tę kwestię oraz poglądy pośrednie, w szczególności odnoszące się do konstrukcji prawnych nieznanych polskiemu prawu, a jedynie stanowiących próbę ich adaptacji na jego grunt. Wyjściem do dalszych rozważań jest stwierdzenie, że spór sprowadza się do tego, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter obiektywny, czy subiektywny, tj. przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia<sup>289</sup>. Z całą pewnością odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego, wiążącego ją z samym wystąpieniem skutku, bez możliwości jej wyłączenia<sup>290</sup>. Kwestię tą należy zaakcentować na samym wstępie, bowiem obecnie jest to już poza wszelkim sporem, ale jeszcze kilkanaście lat temu nie było to tak oczywiste.

Wina jako podstawa odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego zagrożonego karą pieniężną nie jest wprost wskazywana w przepisach przewidujących sankcje o charakterze administracyjnym oraz zasady ich stosowania. Wobec tego pojawia się istotne pytanie, czy w związku z tym, że przepisy dotyczące stosowania poszczególnych kar pieniężnych, przepisy k.p.a., a także inne regulacje z obszaru prawa administracyjnego nie wymieniają wprost winy jako przesłanki odpowiedzialności administracyjnej, nie posługują się pojęciem winy, a tym bardziej go nie definiują, odpowiedzialność ta jest niezależna od winy – jest odpowiedzialnością obiektywną – związaną z samym obiektywnym zaistnieniem stanu niezgodnego z prawem (ujemnym skutkiem),<sup>291</sup> czy też jest ona odpowiedzialnością opartą na zasadzie

---

<sup>289</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy dodającej dział IVa do k.p.a.

<sup>290</sup> T. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 233.

<sup>291</sup> Por. A. Marek, *Prawo...*, s. 125.

winy (wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia), choć nie została ona wprost wyrażona w przepisach, a jeżeli tak, to jak definiowanej.

Jak już wskazano, zarówno w doktrynie, jak i judykaturze nie istnieje jednoznaczne stanowisko co do stosowania w obszarze odpowiedzialności administracyjnej zasady winy. Wskazanie winy jako zasady odpowiedzialności administracyjnej tym bardziej się komplikuje, gdy weźmie się pod uwagę, że według przeważającej części przedstawicieli doktryny prawa karnego definicja winy funkcjonująca w prawie karnym *sensu stricto* nie może znaleźć wprost zastosowania do podmiotów innych niż osoby fizyczne, a odpowiedzialności administracyjnej podlegają również osoby prawne i ułamne osoby prawne<sup>292</sup>.

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych przeważa pogląd, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną jest odpowiedzialnością obiektywną – niezależną od winy. W większości orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyraźnie przyjmuje się tradycyjny podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i obiektywną odpowiedzialność administracyjną<sup>293</sup>. Istnieją jednak orzeczenia TK, SN oraz sądów administracyjnych, w których dostrzegana jest konieczność uwzględnienia przy nakładaniu omawianych sankcji elementu subiektywnego<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup> Należy zwrócić uwagę, że definicja winy wypracowana na gruncie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest na tyle ściśle związana z organizacyjnym charakterem podmiotów zbiorowych, że chociażby znalazła zastosowanie do jednostek organizacyjnych, to nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do osób fizycznych. Tym samym pojawiają się następujące pytania: czy na potrzeby odpowiedzialności administracyjnej możliwe jest wypracowanie jednej definicji winy, która będzie miała charakter uniwersalny, tj. znajdzie zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych? Czy możliwe jest stosowanie różnych definicji winy w zależności od podmiotu podlegającego odpowiedzialności, tj. winy osoby fizycznej i winy osoby prawnej?

<sup>293</sup> Por. chociażby: wyroki TK: z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30; z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89; z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 110; z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6; z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95; z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30; z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64; z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>294</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.



Kolejną istotną kwestią dla ustalenia, czy w obszarze odpowiedzialności za delikty administracyjne obowiązuje zasada winy, jest ustalenie, czy zasada winy ma charakter kodeksowy, czy konstytucyjny, a w dalszej kolejności – czy znajduje zastosowanie wyłącznie w obszarze odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, czy również w obszarze prawa karnego *sensu largo* rozumianego szeroko jako prawo represyjne. W pierwszym przypadku jej obowiązywanie zależałoby wyłącznie od woli ustawodawcy wprowadzającego przepisy represyjne, w drugim wypadku obowiązywanie zasady winy byłoby niezależne od woli ustawodawcy i zależne przede wszystkim od zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia odpowiedzialności karnej, w szczególności określenia, czy pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkiego rodzaju odpowiedzialność represyjną, czy wyłącznie odpowiedzialność karną w rozumieniu kodeksowym. Choć przepisy Konstytucji RP nie wyrażają wprost zasady winy jako przesłanki odpowiedzialności karnej, należy ją jednak wyprowadzać z art. 43 ust. 1 Konstytucji RP i „użytego w tym przepisie słowa «czyn», przyjmując, że jest to zachowanie (w tym zaniechanie), na które dana osoba miała wpływ, w szczególności mogła go uniknąć wybierając zachowanie zgodne z prawem. Odpowiada to szeroko rozumianemu pojęciu zachowania zawinionego”<sup>295</sup>. Zasada winy jako zasada konstytucyjna wyprowadzana jest też z procesowej zasady domniemania niewinności wyrażonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że zarówno w doktrynie, jak i judykaturze wskazuje się, że zasada winy ma charakter konstytucyjny, zatem jest niezależna od woli ustawodawcy i obowiązuje niezależnie od tego, czy została wyartykułowana w konkretnej regulacji dotyczącej nakładania sankcji karnej, czy nie. Za źródło winy jako zasady odpowiedzialności uznaje się również art. 6 EKPC oraz obowiązującą w prawie unijnym zasadę pewności prawa.

Podczas gdy wina jako przesłanka odpowiedzialności karnej mająca charakter konstytucyjny jest niekwestionowana zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie, sporne pozostaje pojęcie użytego w Konstytucji RP pojęcia „odpowiedzialności karnej”, a w szczególności czy obejmuje ono wszelkiego rodzaju odpowiedzialność represyjną, zatem odpowiedzialność za wykroczenia, karną skarbową, dyscyplinarną i administracyjno-karną, czy też wyłącznie odpowiedzialność karną *sensu stricto*. Wydaje się, że zdefiniowanie pojęcia odpowiedzialności karnej, którym posługuje się Konstytucja RP, jest kluczowe nie tylko dla problematyki winy, ale również dla innych

---

<sup>295</sup> Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

opisywanych w pracy konstytucyjnych standardów ochrony praw osoby oskarżonej, w tym takiej, której zarzuca się popełnienie deliktu administracyjnego. Decyduje bowiem, czy wzorzec określony w art. 42 Konstytucji RP jest dla nich adekwatny. Kwestia ta została opisana przy okazji omawiania wzorców konstytucyjnych właściwych dla oceny administracyjnych kar pieniężnych. Zwrócono tam uwagę, że TK nawet w przypadku tych administracyjnych kar pieniężnych, które mają charakter jednoznacznie represyjny, unika wprost wskazania na wzorzec z art. 42 Konstytucji RP. Jednocześnie jednak TK odwołuje się do standardów wyrażonych w art. 42 Konstytucji RP w odniesieniu do sankcji administracyjnych, z tym jednak, że stosowanych odpowiednio, a nie wprost, z uwzględnieniem odmienności w porównaniu z postępowaniem karnym w znaczeniu ścisłym).

Znaczna część przedstawicieli doktryny zajmująca się problematyką odpowiedzialności za delikty administracyjne wyraża pogląd, że nie jest to odpowiedzialność karna i ma ona charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinione go charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką jej zastosowania. W tym zakresie prezentowany jest pogląd, że w prawie administracyjnym odpowiedzialność podmiotu oparta jest na idei bezprawności czynu, a zatem sam fakt naruszenia prawa stanowi podstawę do zastosowania sankcji. Bezprawność czynu zabronionego, nazywana w doktrynie prawa cywilnego również elementem obiektywnym winy, ma także obiektywną podstawę oceny z punktu widzenia obowiązującego prawa. Należy jednak zwrócić uwagę, że w piśmiennictwie można spotkać się również z poglądem odmiennym, że odpowiedzialność za delikt administracyjny jest odpowiedzialnością represyjną, w związku z czym zastosowanie do niej mają fundamentalne dla całego prawa represyjnego gwarancje i zasady, zatem również zasada winy. Pogląd ten jest co raz częściej reprezentowany. Istota stosowania odpowiedzialności administracyjno-karnej spokrewniona jest z odpowiedzialnością karną, „obie należą bowiem do szerszej rodziny rodzajów odpowiedzialności – odpowiedzialności represyjnej. (...) odpowiedzialność represyjna zawsze polega na stosowaniu środków mających z założenia być dolegliwością dla sprawcy, nie może też opierać się na innej zasadzie niż zasada winy”<sup>296</sup>, podczas gdy np. odpowiedzialność

---

<sup>296</sup> L. Gardocki, *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] J. Giezek (red.), *Przestępstwo, kara, polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006, s. 191.

cywilnoprawna zna inne niż wina zasady odpowiedzialności<sup>297</sup>. „Wina jest więc nieodłącznym atrybutem odpowiedzialności o charakterze represyjnym”<sup>298</sup>.

Pogląd wskazujący na winę jako przesłankę odpowiedzialności, która za przedmiot ma stosowanie dolegliwych środków finansowych, których funkcją jest represja, znalazł odzwierciedlenie w niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, w którym wyrażono pogląd, że „konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji. (...) W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji zobowiązanego”<sup>299</sup>. Jednak według części przedstawicieli doktryny Trybunał Konstytucyjny w późniejszych orzeczeniach „eksponował raczej tylko obiektywną postać odpowiedzialności administracyjnej, uchylając się od bliższych wskazań w tym względzie, co mogło niekiedy wywoływać wątpliwości, czy chodzi o odpowiedzialność typu *stricte liability*, czy też raczej w ogóle odpowiedzialność typu *absolute*”<sup>300</sup>. W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, TK wyraził pogląd, że „w sprawach deliktów administracyjnych przyjmuje się koncepcję winy obiektywnej, tj. opartej na przewadze obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej, który sam w sobie uzasadnia postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w stosunkach danego rodzaju. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego przemawia to za odrzuceniem zasady domniemania niewinności jako reguły wiążącej organy orzekające o konsekwencjach popełnionego czynu. (...) Z punktu widzenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność karno-administracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-

---

<sup>297</sup> Por. ibidem.

<sup>298</sup> Ibidem.

<sup>299</sup> Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

<sup>300</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 178: „Do takich wniosków mogły prowadzić mało precyzyjne w tym względzie stwierdzenia zawarte w uzasadnieniach wyroków K 17/97, K 23/99, K 2/01”.

porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne. Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej”<sup>301</sup>. Według przedstawionego poglądu sankcja administracyjna jest następstwem stanu niezgodnego z prawem i różni się od sankcji karnej będącej konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego. Według przedstawionego poglądu w przypadku sankcji administracyjnej stosunek sprawcy do czynu jest obojętny. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyrok z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, w którym został wyrażony pogląd dotyczący kwestii różnicowania sankcji z uwagi na stopień winy, zatem dotyczący winy jako czynnika limitującego wysokość kary. TK wskazał, że „sformułowany we wniosku zarzut nieróżnicowania wysokości opłaty, w zależności od stopnia zawinienia osoby zobowiązanej do zawarcia umowy ubezpieczenia, należałoby podzielić, gdyby opłata miała charakter sankcji karnej. Wykładnia semantyczna przepisów rozdziału zatytułowanego *Opłaty i przepisy karne* wskazuje na to, że nie było zamiarem ustawodawcy traktowanie opłaty jako sankcji karnej. Dlatego właśnie ustawodawca wykluczył możliwość różnicowania wysokości opłaty w zależności od stopnia winy i innych okoliczności sprawy”<sup>302</sup>. W przedstawionym orzeczeniu Trybunał uznał, że wina nie stanowi ani przesłanki stosowania sankcji, ani czynnika limitującego jej wysokość, przez co wyrażony przez TK pogląd wydaje się bardzo radykalny, z uwagi chociażby na fakt, że winę jako czynnik limitujący wysokość sankcji przewidują przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>303</sup>, czy p.e.

Powyżej przedstawiono poglądy TK, które wykluczają winę jako przesłankę stosowania odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego. Należy jednak zwrócić uwagę na te orzeczenia TK, które co prawda nie są jednoznaczne w zakresie winy jako podstawy odpowiedzialności administracyjno-karnej, jednak jej nie

---

<sup>301</sup> Wyr. TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

<sup>302</sup> Wyr. TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 27.

<sup>303</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.

kwestionują<sup>304</sup>, oraz na te orzeczenia, które co prawda nie wskazują wprost na winę, ale zwracają uwagę na potrzebę funkcjonowania mechanizmów łagodzących odpowiedzialność za delikty administracyjne.

---

<sup>304</sup> Często w doktrynie i judykaturze prezentowany jest pogląd, że TK w części swoich orzeczeń odseparował odpowiedzialność administracyjno-karną od winy, wskazując, że ma ona charakter obiektywny, co wynika nie tyle z zaprzeczenia przez TK winy jako zasady odpowiedzialności administracyjno-karnej, ale z zakwestionowania charakteru danego środka jako administracyjno-karnego, uznania, że nie stanowi on sankcji o charakterze administracyjno-karnym, nie ma on jako zasadniczej funkcji represyjnej. Wynika to z faktu, że pod ocenę TK poddawana była zgodność z Konstytucją zasad stosowania przepisów ustanawiających dla określonych podmiotów swoistą dolegliwość, której charakter nie był jednoznaczny. TK, wypowiadając się o zasadach, w tym również winy, w pierwszej kolejności sięgał do źródła, to jest charakteru prawnego danej regulacji, abstrahując od jej formalnej kwalifikacji, a w konsekwencji wypowiadał się o zasadach jej stosowania. Te orzeczenia TK, które wskazują, że określone instytucje prawne są stosowane niezależnie od winy, że dany rodzaj odpowiedzialności ma charakter obiektywny, dotyczą instytucji prawnych, których pierwszorzędną funkcją nie jest funkcja represyjna, zatem nie są środkami o charakterze administracyjno-karnym. W konsekwencji w swoich rozstrzygnięciach TK nie kwestionował winy jako przesłanki odpowiedzialności administracyjno-karnej, ale kwestionował charakter określonego środka jako represyjnego – jako administracyjno-karnego, czego oczywistą konsekwencją było odmówienie stosowania w odniesieniu do niego zasad dotyczących prawa represyjnego. W celu poparcia powyższych poglądów warto przywołać orzeczenie TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, w którym ocenie zgodności z Konstytucją poddany został przepis przewidujący odpowiedzialność za niezgłoszenie w terminie upadłości, a które jest często przywoływane w celu wykazania prawidłowości stanowiska o obiektywnym charakterze odpowiedzialności administracyjno-karnej. W przywołanym orzeczeniu TK orzekł, że odpowiedzialność poddana jego ocenie i swoista sankcja z nią związana jest niezależna od winy, jest odpowiedzialnością obiektywną. Jednocześnie jednak TK wskazał, że jest to odpowiedzialność cywilna, a stosowany środek nie ma charakteru kary<sup>304</sup>. Zatem TK nie przesądził, czy odpowiedzialność administracyjno-karna oparta jest na zasadzie winy, bowiem instytucja prawna, której dotyczyło orzeczenie, nie miała charakteru administracyjno-karnego. Odwołując się do wskazanego orzeczenia, warto zwrócić uwagę, że pomimo iż TK uznał, że środek poddany jego osądowi nie posiada jako pierwszorzędnej funkcji represyjnej i stanowi przejaw odpowiedzialności cywilnej, to „obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej) przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. (...) ustawodawca nie odrzuca kategorii winy jako elementu odpowiedzialności tyle tylko, że na zasadach przyjętych i akceptowanych na gruncie prawa cywilnego”. TK w przywołanym orzeczeniu wskazał, że „sam fakt bezprawności czynu przesądza o możliwości zastosowania prawem przewidzianej sankcji. Istnieje bowiem możliwość postawienia zarzutu niewłaściwego zachowania się. (...) Jednak osoba, która chciałaby uwolnić się od odpowiedzialności związanej z takim naruszeniem prawa musiałaby wykazać, że nie ponosi winy za takie naruszenie prawa”.

Uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi na orzeczenie TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, która to odpowiedzialność nie ma charakteru *stricte* karnego<sup>305</sup>, przez co, podobnie jak omawiana odpowiedzialność za delikty administracyjne jest dyskusyjna. Trybunał nie określając co prawda modelu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, sformułował pogląd dotyczący winy, który jest istotny dla całej odpowiedzialności represyjnej, w tym także dotyczącej stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Wskazał, że „z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że powinna być ona nakładana na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia, ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Innymi słowy, niedopuszczalne jest stosowanie środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec podmiotu, któremu nie można zarzucić naruszenia prawa, choćby w postaci zaniechania obowiązkowych działań, które mogły zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Czysto obiektywna odpowiedzialność represyjna (...) wykracza poza standardy stanowienia prawa represyjnego (...) Konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym”<sup>306</sup>.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę na wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, w którym Trybunał podkreślił, że sankcje stosowane automatycznie mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i nie stanowią odpłaty za czyn. Uzasadnia to obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, jej oderwanie od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy. Wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej. Do wyroku tego zgłoszone zostało jednak zdanie odrębne, w którym sankcje, których dotyczył, oceniono jako stanowiące w istocie instytucję prawa wykroczeń, delikty karnoadministracyjne. Sędzia zgłaszający *votum separatum* wskazał, że „nie może to być jednak kara jedyna, sztywna i automatycznie wymierzana, w drakońskiej wysokości, przez organ administracji oraz sąd, bez względu na rzeczywiste okoliczności sprawy, stopień zagrożenia interesu publicznego oraz bez wynikającego stąd prawa organu orzekającego do miarkowania kary. (...) przepis, który nie daje możliwości zastosowania

---

<sup>305</sup> Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103: „przyjęty w ustawie model odpowiedzialności nie może być uznany za odpowiedzialność karną *sensu stricto*”.

<sup>306</sup> wyrok TK z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym, nie może być uznany za spełniający wymogi poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także za zachowujący wymogi zasady proporcjonalności<sup>307</sup>. W zdaniu odrębnym wskazano, że automatyzm działania bardzo surowej sankcji i brak procedur, w ramach których można byłoby dokonać analizy i indywidualizacji kary był przyczyną orzeczenia niekonstytucyjności innych przepisów, wcześniej analizowanych przez TK.

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną ma charakter obiektywny. Można jednak spotkać poglądy odmienne w zakresie winy jako przesłanki warunkującej tę odpowiedzialność, a przynajmniej limitującej wysokość kary. W kontekście powyższego uwagę należy zwrócić na poglądy wyrażone przez Sąd Najwyższy orzekający w sprawach nakładania kar pieniężnych przez organy regulacyjne. Wyraził on pogląd, że „odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z Prawa energetycznego ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej<sup>308</sup>. Tożsame stanowisko SN zajął w innym orzeczeniu dotyczącym tych samych kar<sup>309</sup>, wskazując jednak, że „z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów Prawa energetycznego, jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym, wynika, że na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z Prawa energetycznego nie jest rezultatem jego zachowania (działania lub zaniechania), lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie przedsiębiorstwu energetycznemu winy umyślnej lub nieumyślnej, co niepozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego między zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną z art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. – *Prawo energetyczne*. Zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 2 p.e. w takiej sytuacji prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności ograniczeń wolności

---

<sup>307</sup> Wyr. TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64 (zgłoszono *votum separatum*).

<sup>308</sup> Wyr. SN z dnia 12 kwietnia 2011 r., III SK 46/10, OSNP 2012, nr 13-14, poz. 182.

<sup>309</sup> Wyr. SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, LEX nr 737390.

gospodarczej”<sup>310</sup>. Ustawodawca, ustanawiając sankcje administracyjne, musi bowiem uwzględniać podstawowe zasady konstytucyjne, do których zalicza się zasadę proporcjonalności. W innym orzeczeniu SN, wskazując na obiektywny charakter odpowiedzialności, w ramach której stosowane są kary pieniężne, zwrócił uwagę, że „nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia przedmiotowej odpowiedzialności”<sup>311</sup>. W orzeczeniu tym SN wyraził istotny dla dalszych rozważań pogląd, że „w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa URE nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę energetycznego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym”<sup>312</sup>. W powyżej przytoczonych orzeczeniach SN wskazał, że omawiana odpowiedzialność ma charakter obiektywny, podkreślił jednak konieczność jej wyłączenia w pewnych sytuacjach oraz stosowania jej z zachowaniem standardów obowiązujących w sprawach karnych.

Istotny pogląd na kwestię winy w odniesieniu do stosowania sankcji administracyjnych o charakterze represyjnym wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, po pierwsze wskazując na charakter „opłaty dodatkowej” przewidzianej w art. 34 ustawy z dnia 30 października 2002 r. *o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*<sup>313</sup>, a w następstwie ustalenia charakteru tego „środka prawnego”, wskazując standardy odnoszące się do jego stosowania. SN w omawianym wyroku zauważył, że podwyższenie stopy procentowej składki na cały rok składkowy do wysokości 150% stopy procentowej ustalonej na podstawie prawidłowych danych, niewątpliwie ma charakter sankcji o charakterze represyjnym (penalnym), a zatem o jej zastosowaniu powinny decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te, które wskazują na winę płatnika lub jej brak<sup>314</sup>. W dalszej części uzasadnienia SN wskazał, że chociaż opisywana sankcja nie

---

<sup>310</sup> Wyr. SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, LEX nr 737390.

<sup>311</sup> Wyr. SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205.

<sup>312</sup> Ibidem.

<sup>313</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, Dz. U. z 2020 r., Nr 199, poz. 1673 ze zm. (dalej: u.u.s.w.p.)

<sup>314</sup> Wyr. SN z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, OSNP 2013, nr 1-2, poz. 21.



ma charakteru uznaniowego, w żaden sposób nie wpływa to na jej represyjny i prewencyjny charakter, któremu należy przypisać decydujące znaczenie dla wykładni, a w konsekwencji SN wskazał, że „nie można zatem przyjąć, że odpowiedzialność płatnika składek na podstawie tego przepisu ma charakter obiektywny i w związku z tym występuje w każdym przypadku podania nieprawdziwych danych, prowadzących do zaniżenia wysokości należnych składek. Nie ma uzasadnienia dla wymierzania tej *sui generis* kary bez oceny okoliczności będących przyczyną wadliwości informacji. Wynikająca z niego sankcja będzie miała zatem zastosowanie do płatnika, który ponosi winę, nawet w jej najlżejszym stopniu (*culpa levissima*), za przekazanie nieodpowiadających prawdzie danych. (...) Przyjąć więc należy, że tylko przyczyny wadliwego zgłoszenia danych, za które płatnik nie ponosi odpowiedzialności (niezawinione), mogą go zwolnić z sankcji (...). Przy czym z omawianego przepisu płynie domniemanie winy płatnika składek w sytuacji, gdy przekazane dane nie odpowiadają prawdzie. W sposób istotny wpływa to na rozkład ciężaru dowodu. To płatnik składek ma wykazać, że zgłoszenie nieprawdziwych danych nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych”<sup>315</sup>.

W podobnym duchu, jednak wychodząc z założenia o obiektywnym charakterze odpowiedzialności administracyjno-karnej, wypowiedział się SN w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11. Podobnie jak we wcześniej wskazanym orzeczeniu, w pierwszej kolejności ustalił charakter sankcji przewidzianej w art. 34 u.u.s.w.p., a następnie wypowiedział się w zakresie winy jako zasady jej stosowania. SN wskazał, że „sankcje za zaniżenie należności składkowej w deklaracji wypełnionej przez płatnika, stosowane automatycznie, z mocy ustawy z tytułu jego «winy obiektywnej» mają znaczenie przede wszystkim prewencyjne. (...) Nie jest to jednak odpowiedzialność absolutna. Stosowanie przepisów o zabarwieniu penalnym nie może bowiem prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wywodzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Podmiot, który wadliwie wypełnia swój obowiązek, musi mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie tego obowiązku było następstwem okoliczności,

---

<sup>315</sup> Wyr. SN z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, OSNP 2013, nr 1-2, poz. 21.

za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie chodzi tu o winę podmiotu, lecz obiektywną odpowiedzialność z możliwością zwolnienia w określonych okolicznościach”<sup>316</sup>.

Przedstawione dwa orzeczenia Sądu Najwyższego wydane w stosunkowo niewielkim odstępie czasu łączy pogląd, że odpowiedzialność przewidziana w u.u.s.w.p. nie ma charakteru absolutnego i istnieje możliwość uwolnienia się od niej. Orzeczenie to różni jednak pogląd na problem winy jako przesłanki odpowiedzialności, którą SN wskazuje w późniejszym orzeczeniu, a która została pominięta we wcześniej wydanym wyroku.

Istotny wydaje się również pogląd SN wyrażony w przywołanym wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, na kwestię domniemania niewinności. SN wskazuje, że „z omawianego przepisu płynie domniemanie winy płatnika składek w sytuacji, gdy przekazane dane nie odpowiadają prawdzie. W sposób istotny wpływa to na rozkład ciężaru dowodu. To płatnik składek ma wykazać, że zgłoszenie nieprawdziwych danych nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych”<sup>317</sup>. Pogląd ten został powtórzony również w wyroku SA w Krakowie z dnia 5 września 2012 r., III AUa 328/12, który wskazał, że „z sankcji określonej w art. 34 ust. 1 u.u.s.w.p. płatnika mogą zwolnić jedynie niezawinione przyczyny wadliwego zgłoszenia danych do ubezpieczenia wypadkowego, a zatem okoliczności, za które płatnik składek nie ponosi odpowiedzialności. Należy przy tym podkreślić, iż z regulacji zamieszczonej w art. 34 ust. 1 ww. ustawy płynie domniemanie winy płatnika składek w sytuacji, gdy przekazane dane nie odpowiadają prawdzie, co wpływa na rozkład ciężaru dowodu i sprawia, że to płatnik składek ma wykazać, iż zgłoszenie nieprawdziwych danych nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych”<sup>318</sup>.

Jak już wcześniej zwrócono uwagę, również w doktrynie niejednolicie oceniana jest kwestia uwzględniania winy jako elementu warunkującego możliwość poniesienia odpowiedzialności za delikt administracyjny. Część autorów wskazuje, że ustalenie winy co do zasady nie ma znaczenia dla możliwości poniesienia opisywanej odpowiedzialności, jest to bowiem odpowiedzialność obiektywna. Jednak coraz wyraźniej pojawiają się poglądy o konieczności uwzględnienia elementu subiektywnego

---

<sup>316</sup> Wyr. SN z dnia 16 czerwca 2011 r., I UK 15/11, OSNP 2012, nr 15-16, poz. 199.

<sup>317</sup> Wyr. SN z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, OSNP 2013, nr 1-2, poz. 21.

<sup>318</sup> Wyr. SA w Krakowie z dnia 5 września 2012 r., III AUa 328/12, LEX nr 1216320 i przywołany tam wyr. Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, LEX nr 1130156

przy stosowaniu kar pieniężnych. Na kwestię tą uwagę zwracają zarówno przedstawiciele doktryny prawa karnego, jak i administracyjnego, przy czym część poglądów ma charakter skrajny, podczas gdy zagadnienie to ma charakter interdyscyplinarny i takiego też wymaga podejścia. Z powyższych względów uzasadnione jest przybliżenie poglądów przedstawicieli doktryny na tą istotną kwestię.

Uwagę na kwestię winy zwrócił W. Kisiel, analizując kary administracyjne i sankcje karne w ustawach „drogowych” w związku z próbą konwersji wykroczeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości w delikty administracyjne. Autor ten uczynił to w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r.<sup>319</sup>, którym uznano za niezgodne z art. 2 Konstytucji stosowanie kar pieniężnych oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych. W tym kontekście W. Kisiel wprost wskazał, że najważniejsze pytanie dotyczy tego czy wina zawsze powinna warunkować ukaranie za naruszenie zasad ruchu drogowego i jego zdaniem „część najmniej niebezpiecznych przekroczeń limitów prędkości zasługuje na ukaranie bez ustalania winy kierowcy”<sup>320</sup> Autor ten wskazuje, że obiektywna kara jest wymierzana podobnie jak opłata, co do zasady karę ponosi się za sam fakt naruszenia.

Zbliżone poglądy w opisywanej kwestii prezentują M. Górski<sup>321</sup> oraz Z. Janku. Z. Janku wskazuje, że wymierzenie kary administracyjnej nie jest oparte na zasadzie winy, lecz odpowiedzialność ta opiera się na zasadzie ryzyka. Gdyby kara administracyjna została oparta na zasadzie winy, stałaby się w istocie karą kryminalną<sup>322</sup>. Możliwość wymierzenia kary administracyjnej bez uwzględnienia elementu subiektywnego co do zasady podziela także P. Przybysz<sup>323</sup>, wskazując jednak, że ustawodawca ma możliwość innego uregulowania tej odpowiedzialności w przepisach szczególnych.

Inny pogląd w tym zakresie prezentuje A. Skoczylas, wskazując, że ustalenie czy nałożenie kary administracyjnej jest zależne od winy podmiotu administrowanego, stanowi niezwykle ważną kwestię. Autor ten wskazuje, że „niektórzy przedstawiciele nauki prawa i część judykatury wyrazili pogląd, że podmiot administrowany ponosi

---

<sup>319</sup> Wyrok TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

<sup>320</sup> Ibidem., s. 307

<sup>321</sup> M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 103.

<sup>322</sup> Z. Janku, *Kara-administracja publiczna...*, s. 191, 193–194.

<sup>323</sup> P. Przybysz, *Egzekucja...*, s. 183.

odpowiedzialność za każde działanie, które może być mu przypisane i jest to odpowiedzialność obiektywna, której nie ogranicza brak zawinienia. Jednak pod wpływem orzeczeń TK ukształtował się pogląd, według którego przesłanką wymierzenia kary administracyjnej jest wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot będący adresatem zarzutów powinien mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności<sup>324</sup>. Autor zwraca uwagę, że „wydaje się, że zwłaszcza w świetle wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym, jeżeli wyraźne brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, wykładnia powinna zmierzać do rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela oraz obowiązywania zasady zaufania do organów państwa. (...)”<sup>325</sup>.

M. Wincenciak dostrzegł, że w prawie administracyjnym nie zdefiniowano elementów ustawowych deliktów administracyjnych *in abstracto*. W niektórych przypadkach ustawodawca decyduje się na określenie winy jako elementu struktury deliktu, w innych natomiast traktuje stopień zawinienia jako okoliczność limitującą dolegliwość wymierzonej sankcji, tak by sankcja była współmierna do stopnia winy. Autor podkreśla, że obowiązek badania winy może wynikać z konstrukcji normy prawa materialnego, a także z zasady praworządności oraz prawdy obiektywnej<sup>326</sup>. Wskazuje, że wina jest stopniowalna i w tym aspekcie znaczenie ma kwestia świadomości przez podmiot szkodliwości czynu oraz motywacja. Stopniowaniu podlegają również lekkomyślność i niedbalstwo. M. Wincenciak zwraca uwagę, że „ocena winy jako strony podmiotowej deliktu administracyjnego może nastręczać trudności z uwagi na niedostatek norm prawnych określających rozumienie winy podmiotu zbiorowego, przy czym wina podmiotu kolektywnego nie jest *novum* w prawie polskim”<sup>327</sup>. W tym zakresie zwraca uwagę, że „wina podmiotu kolektywnego może być pojmowana jako zarzucalność niewłaściwej organizacji tego podmiotu bądź możliwość postawienia bezpośredniemu sprawcy deliktu zarzutu zachowania niezgodnego z prawem”<sup>328</sup>. Koncepcja ta opiera się na założeniu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyny

---

<sup>324</sup> A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 321.

<sup>325</sup> Ibidem, s. 321–322.

<sup>326</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 154–155.

<sup>327</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 155.

<sup>328</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 155.

jego organów. W tym zakresie autor nawiązuje do rozwiązań przyjętych w ustawie *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*<sup>329</sup>. Odwołuje się do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich, wskazując, że dowodzą one różnorodności przyjętych rozwiązań co do konstrukcji winy podmiotu kolektywnego<sup>330</sup>.

Natomiast R. Giętkowski, jeszcze przed nowelizacją k.p.a. i dodaniem do jego treści działu IVa, dotyczącego kar pieniężnych, zauważał, że „jeśli ustawodawca tworzy podstawy prawne do orzekania kar administracyjnych, nie przewidując przesłanek odstąpienia od nich, nie można kary wymierzyć, gdy naruszenie przepisów nastąpiło wskutek zdarzeń lub okoliczności, na które podmiot nie miał wpływu – przy zachowaniu należytej staranności, a przynajmniej, gdy on sam takie zdarzenia czy okoliczności udowodni”<sup>331</sup>.

W kwestii winy jako przesłanki stosowania administracyjnych kar pieniężnych wypowiedziała się D. Szumiło-Kulczycka. Przywołanie poglądów tej autorki jest niezwykle istotne, bowiem jako jedna z pierwszych przedstawicieli polskiej nauki prawa zwróciła uwagę na kształtowanie się interdyscyplinarnego prawa administracyjno-karnego, co opisała w publikacji *Prawo administracyjno-karne*<sup>332</sup>. W tym względzie uwagę zwraca data publikacji (2004 r.) i fakt, że zawarte w niej poglądy wciąż są aktualne, a przewidywania odnośnie kierunku zmian okazały się tak trafne. Autorka ta wskazuje, że analogicznie do prawa karnego w prawie administracyjno-karnym obowiązuje m.in. zasada winy, jednak z uwagi na specyfikę tego rodzaju odpowiedzialności zasada ta jest postrzegana nieco odmiennie niż w powszechnym prawie karnym. „W przeciwieństwie do powszechnego prawa karnego w prawie administracyjno-karnym nieznane jest różnicowanie stanu podmiotowego sprawcy na umyślność i nieumyślność. Wina w administracyjnym prawie karnym ma charakter zobiektywizowany i wyczerpuje się w możliwości postawienia zarzutu naruszenia normy

---

<sup>329</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Dz. U. z 2002 r., Nr 197, poz. 1661 ze zm. (dalej: u.o.p.z.).

<sup>330</sup> <sup>330</sup> M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 154-155.

<sup>331</sup> R. Giętkowski, *Brak winy jako przesłanka odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej. Glosa do wyroku WSA z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008, nr 4, s. 11-16.

<sup>332</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 40.

prawnej, przy równoczesnym braku okoliczności ekskulpujących”<sup>333</sup>. Za M. Delmas-Marty autorka wskazuje, że okoliczności wyłączające odpowiedzialność za delikt są recypowane w drodze orzecznictwa sądowo-administracyjnego wprost z prawa karnego i mogą być obiektywne lub subiektywne. Okolicznościami ekskulpującymi (obiektywnymi) są siła wyższa<sup>334</sup> i okoliczności wyłączające,<sup>335</sup> natomiast subiektywne okoliczności wyłączające winę stanowią brak zdolności rozpoznania znaczenia czynu i błąd co do faktów. D. Szumiło-Kulczycka, wypowiadając się o sankcjach w prawie niemieckim, wskazuje, że wykroczenia pozbawione zostały kryminalnego charakteru i przemianowana na przekroczenia porządkowe niezaliczane do powszechnego prawa karnego, lecz do administracyjnego prawa karnego, które w aspekcie materialnym opiera się na zasadzie ustawowego opisu czynu i grożącej zań kary, zasadzie represyjnego charakteru kary oraz zasadzie winy w dwóch postaciach umyślności i nieumyślności (§ 1 ust. 1 *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*)<sup>336</sup>. Autorka wskazuje, że ustawodawstwo niemieckie nie zna konstrukcji winy obiektywnej, a nieumyślność może stanowić podstawę karania wyłącznie w drodze wyjątku i gdy przepis szczególny tak stanowi, przy czym w praktyce znaczna część konkretnych przekroczeń przewiduje odpowiedzialność z tytułu nieumyślności, a „odpowiedzialność ukształtowana na takiej zasadzie tylko teoretycznie wymaga udowodnienia obwinionemu pogwałcenia pisanych, czy niepisanych, ale dostatecznie wykształconych zasad ostrożności. W praktyce bowiem stosowania odpowiedzialności z tytułu przekroczeń porządkowych nieumyślność przypisywana jest obwinionemu na podstawie prostego, obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej”<sup>337</sup>. D. Szumiło-Kulczycka zwraca uwagę, że przepisy dotyczące stosowania opisywanych sankcji dokładnie i na wzór ustawy karnej typizują okoliczności

---

<sup>333</sup> Ibidem, s. 40

<sup>334</sup> Ibidem, s. 40: „siła wyższa – wzorowana na prawnokarnej instytucji *contrainte* – oznacza stan nieodpartej i niemożliwej do przezwyciężenia okoliczności sprawczej, której źródłem może być zjawisko przyrodnicze, rzecz lub osoba trzecia”.

<sup>335</sup> M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Vers un dront administratif penal?*, 1994, s. 180, cyt. za: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 40: „okoliczności wyłączające rodzajowo odpowiadają karnistycznej instytucji stanu wyższej konieczności i uchylają odpowiedzialność za działania podjęte w społecznie uzasadnionym interesie w naglącej sytuacji, jeżeli złamanie prawa było konieczne, gdyż inne dostępne środki nie mogły w danych okolicznościach przynieść pożądanego rezultatu”.

<sup>336</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 52, 55, 57.

<sup>337</sup> Ibidem, s. 57.

wyłączające winę i wyłączające bezprawność czynu. „Do pierwszej kategorii należą: brak odpowiedniego wieku (14 lat) (§ 12 ust. 1 OWiG), brak zdolności rozpoznania bezprawności zachowania (§ 12 ust. 2 OWiG), działanie w wykonaniu wydanego rozkazu (§ 17 OWiG), przekroczenie granic obrony koniecznej (§ 15 ust. 3 OWiG), niezawiniony błąd co do faktu (§ 11 ust. 1 OWiG), błąd co do prawa, o ile nie można go było uniknąć (§ 11 ust. 2 OWiG). Bezprawność wyłączają natomiast: obrona konieczna (§ 15 OWiG) i stan wyższej konieczności (§16 OWiG)”<sup>338</sup>.

Ekstensywne rozważania w zakresie dotyczącym winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne przedstawił A. Wróblewski, wskazując, że kary o dużym stopniu represyjności wymagają zapewnienia indywidualizacji w procesie ich wymierzania. Autor zwraca uwagę na koncepcję mówiącą, że „w odpowiedzialności administracyjnej, a więc nierepresyjnej, może funkcjonować wstępne założenie winy strony, zaś ciężar udowodnienia braku winy przerzucony będzie na podmiot, któremu zarzucono popełnienie deliktu administracyjnego. Podmiot ten winien móc dowodzić, że uczynił wszystko, czego można od niego racjonalnie oczekiwać, by do stanu naruszenia normy prawa administracyjnego materialnego nie doszło. Istotne jest przy tym, że twierdzenie winy nie musi stanowić warunku poniesienia odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego, lecz powinno służyć w pierwszej kolejności indywidualizacji kary. Przy aktywnej postawie sprawcy w postępowaniu poprzedzającym jej nałożenie i wymierzenie brak winy powinien prowadzić do odstąpienia od ukarania bądź wyłączać bezprawność postępowania sprawcy”<sup>339</sup>.

W kwestii winy jako przesłanki stosowania administracyjnych kar pieniężnych uwagę należy zwrócić na pogląd zaprezentowany przez P. Jóźwiaka, który zauważa, że analizując cechy odpowiedzialności represyjnej największe wątpliwości dotyczą tego, czy musi opierać się ona na zasadzie winy. Autor wskazuje że o ile kwestia ta nie budzi wątpliwości na płaszczyźnie odpowiedzialności karnej *sensu stricto* i za wykroczenia, o tyle zagadnienie to nie jest tak oczywiste w przypadku pozostałych rodzajów odpowiedzialności represyjnej, w szczególności jeżeli chodzi o egzekwowanie odpowiedzialności wobec podmiotów zbiorowych oraz administracyjnych kar

---

<sup>338</sup> Ibidem.

<sup>339</sup> A. Wróblewski, *Wina w odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2022, vol. 20, s. 128.

pieniężnych. Wskazuje przy tym, że każdy z rodzajów odpowiedzialności represyjnej (w tym również odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi) zaliczany jest do odpowiedzialności podmiotowej, a zatem przesłanką egzekwowania tej odpowiedzialności jest ocena aktu woli lub zamiaru sprawcy, względnie wartościująca ocena procesu motywacyjnego<sup>340</sup>. Autor stoi na jednoznacznym stanowisku, że wina stanowi przesłankę stosowania wszelkiego rodzaju odpowiedzialności represyjnej, do której zalicza również administracyjne kary pieniężne. Jednocześnie jednak nie rozstrzyga tego jaką koncepcję winy należy przyjmować, co należy uznać za słuszne.

Opisując kwestię winy uwagę należy zwrócić na pogląd H. Izdebskiego<sup>341</sup>. Jest on istotny dlatego, że autor prezentuje stanowisko nie z perspektywy administratywisty albo karnisty, ale doktryny prawa, a zatem patrzy na administracyjne kary pieniężne w sposób systemowy. Wskazuje on na wątpliwości co do tego, czy wolno dowolnie mieszać ze sobą w ramach jednej instytucji prawnej różne metody regulowania stosunków społecznych, w szczególności czy można stosować środki o charakterze karnym orzekane w trybie administracyjno-prawnym (administracyjne kary pieniężne). Autor wskazał, że instytucja kar pieniężnych rozwinęła się w dużej mierze pod wpływem prawa UE, co wynikało z tego, że zgodnie z ustaleniami traktatowymi, nie mogło ono obejmować prawa karnego. Stanowi to wytlumaczenie faktyczne dla stanowienia administracyjnych kar pieniężnych, ale nie wystarczające doktrynalnie wytlumaczenie prawne. H. Izdebski zwraca uwagę, że TK nie wysuwa zastrzeżeń co do samej instytucji administracyjnych kar pieniężnych, ale powinny do nich znajdować odpowiednie zastosowanie fundamentalne zasady prawa karnego, w tym zasada winy.<sup>342</sup>

W omawianym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na analizę tego zagadnienia przeprowadzoną przez L. Staniszewską, która odwołując się do orzecznictwa TK, sądów powszechnych oraz piśmiennictwa, zwraca uwagę, że odpowiedzialność za delikt nie ma charakteru absolutnego i muszą istnieć okoliczności ją wyłączające<sup>343</sup>. W tym zakresie autorka wskazuje na uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r., P

---

<sup>340</sup> P. Józwiak, *Prawo samorządowe a odpowiedzialność represyjna. Studium z pogranicza prawa karnego i administracyjnego*, Warszawa 2023, Dom Wydawniczy Elipsa, s. 75.

<sup>341</sup> H. Izdebski, *Elementy...*, s. 243-244.

<sup>342</sup> H. Izdebski, *Elementy...*, s. 243-244.

<sup>343</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 213-217.



12/01, który podkreślał, że „obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej), przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn., że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić”<sup>344</sup>. Autorka wskazuje również na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07, który dotyczył odpowiedzialności za delikt u.t.d., w którym podobnie jak w przywołanych wcześniej orzeczeniach TK wskazano, że „obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej nie jest jednak odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić”<sup>345</sup>. Podsumowując L. Staniszevska wskazuje, że „odpowiedzialność typu *strict liability* oznacza, że wprawdzie wina nie jest przesłanką odpowiedzialności, ale sprawca deliktu może się od odpowiedzialności zwolnić, jeżeli udowodni, że zrobił wszystko, czego od niego można było rozsądnie wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło. Istotnym problemem jest jednak to, czy koncepcja odpowiedzialności z tytułu kar pieniężnych jako *strict liability* powinna być wyrażona wprost w przepisie prawa, tak jak w podanym przykładzie art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., czy być wyłącznie wywodzona z charakteru tej odpowiedzialności”<sup>346</sup>. Autorka podkreśla, że „istotne znaczenie dla przyjęcia charakteru odpowiedzialności *strict liability* ma art. 189f k.p.a., stanowiący o odstąpieniu od nałożenia kary. (...) Przepisy art. 189e i 189f k.p.a. stanowią odejście od koncepcji bezwzględnej odpowiedzialności administracyjnej. Odejście od koncepcji bezwzględnej odpowiedzialności administracyjnej, czyli inaczej przyjęcie odpowiedzialności typu *strict liability*, sprawia, że organ administracji publicznej musi przed zastosowaniem kary administracyjnej szeroko badać okoliczności

---

<sup>344</sup> Wyr. TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; także wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134 oraz wyr. TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125: „odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego i podmiot naruszający przepisy (...) może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia przepisów nie dopuścić (tak: powołany wyrok w sprawie P 12/01) ”.

<sup>345</sup> Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07, LEX nr 307927.

<sup>346</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 219.

indywidualizujące delikt administracyjny i dotyczące naruszciciela okoliczności osobiste”<sup>347</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że pogląd o charakterze odpowiedzialności za delikty administracyjne jako odpowiedzialności typu *strict liability* powtarzany jest za W. Radeckim, który jako pierwszy wysunął tezę, że odpowiedzialność z tytułu kar pieniężnych powinna przybrać postać odpowiedzialności typu *strict liability*. Według W. Radeckiego odpowiedzialność zagrożona karą pieniężną przybiera postać odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, a zatem przepisy powinny pozwalać na uwolnienie się od odpowiedzialności, jeżeli sprawca wykazałby, że podjął wszelkie działania, aby do naruszenia prawa nie doszło. Należy jednak wskazać, że posługiwanie się tym pojęciem odpowiedzialności na gruncie polskiego prawa jest stosunkowo trudne, wymaga bowiem paraleli, które nie dają satysfakcjonującego efektu. Jeżeli bowiem przyjąć, że odpowiedzialność *strict liability* to odpowiednik odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, wprowadzanie tego nieznanego polskiemu prawu pojęcia nie ma uzasadnienia. Jeżeli natomiast przyjmiemy, że w ramach tego pojęcia zawiera się element „należytej staranności”, wówczas odchodzimy od pojęcia odpowiedzialności *strict liability*, które ma ono w systemie *common law*. Odwołanie się do odpowiedzialności *strict liability* byłoby uzasadnione tylko w sytuacji, w której przewidziano by wyłączenie odpowiedzialności za delikt z uwagi na okoliczności egzoneracyjne, takie jak siła wyższa lub wyłączna wina osoby trzeciej. Natomiast w sytuacji, w której odwołujemy się do staranności, *quasi-winy* (np. winy organizacyjnej), odwołanie się do odpowiedzialności *strict liability* nie daje oczekiwanego rezultatu.

W zakresie dotyczącym winy, często w literaturze powołuje się poglądy M. Szydło, ograniczając się jednak do tego jego fragmentu, w którym wskazuje, że między administracyjnymi karami pieniężnymi a karami kryminalnymi istnieją fundamentalne różnice, związane ze sposobem ich wymierzania, ich istotą, celami czy też zagadnieniem zawinienia<sup>348</sup>. Ograniczenie się jednak tylko do przywołanego fragmentu jest mylące, bowiem M. Szydło obszernie przeanalizował kwestię obowiązywania elementu subiektywnego w obszarze administracyjnych kar pieniężnych i jak sam zauważ budzi ona liczne kontrowersje. Autor wskazuje, że co prawda „tradycyjnie uznaje się, że odpowiedzialność prawna w prawie administracyjnym ma charakter obiektywny i nie

---

<sup>347</sup> Ibidem, s. 220.

<sup>348</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 131–134.

może być wyłączona nawet w przypadku braku zawinienia”<sup>349</sup>, dalej jednak zwraca uwagę na liczne zastrzeżenia do tego tradycyjnego stanowiska. „W szczególności zauważa się, że przesłanka winy wynika już z samej istoty instytucji kary pieniężnej i przesądza o represyjnym charakterze tej kary. W rezultacie element winy powinien być uwzględniany zarówno jako przesłanka ponoszenia odpowiedzialności, jak też jako kryterium decydujące o wysokości kary pieniężnej. (...) Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zakaz mechanicznego i rygorystycznego regulowania sytuacji prawnej osób, na których spoczywa obowiązek przestrzegania określonych norm. (...) Można więc powiedzieć, że powoli zaczyna się kształtować zgoda co do konieczności uwzględniania elementu subiektywnego przy wymierzaniu kar pieniężnych”<sup>350</sup>. Jak wskazuje autor, brakuje jednak w prawie administracyjnym powszechnie akceptowanej koncepcji winy. Inspirującą rolę mogą odegrać tutaj koncepcje winy wypracowane na gruncie prawa karnego oraz cywilnego. Autor wskazuje również, że jedną z proponowanych w doktrynie koncepcji winy jest nawiązanie do anglosaskiej koncepcji *strict liability*<sup>351</sup>. Na koniec M. Szydło wskazuje, że „należy zdecydowanie opowiedzieć się za tym, aby subiektywny element czynu sankcjonowanego karą pieniężną był jeszcze mocniej akcentowany w przepisach prawa administracyjnego. Element ten nie może być przy tym jedynie okolicznością uwzględnianą (obok innych czynników) przy ustalaniu wysokości wymierzonej kary, lecz powinien generalnie warunkować ponoszenie przez dany podmiot odpowiedzialności administracyjnoprawnej. (...) Indywidualizacja odpowiedzialności jest kardynalną zasadą współczesnego prawa i nie ma powodów, aby odmawiać tej zasadzie racji bytu w obszarze naruszeń prawnoadministracyjnych. Istotny wydaje się postulat, by organy administracji nie pozbawiały poszczególnych jednostek prawa do wykazania swojej «niewinności» oraz dowodzenia, że za dane naruszenie nie ponoszą odpowiedzialności (gdyż np. pomimo przestrzegania wszystkich reguł ostrożności oraz starannego działania i tak nie dałoby się uniknąć naruszenia dyrektywy prawnoadministracyjnej)”<sup>352</sup>.

---

<sup>349</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 140.

<sup>350</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 141

<sup>351</sup> M. Szydło, *Charakter...*, s. 141-142.

<sup>352</sup> *Ibidem*, s. 140–144.

Także M. Król-Bogomilska wskazuje na konieczność uwzględnienia winy w procesie przypisania odpowiedzialności za delikty administracyjne w prawie antymonopolowym<sup>353</sup>.

Interesujący pogląd odnośnie winy wyraziła B. Giertych, wskazując, że wprawdzie przy stosowaniu sankcji administracyjnych wina nie ma pierwszorzędного znaczenia, ale ma znaczenie pomocnicze. To znaczenie pomocnicze ma dwojaki charakter, bowiem w jednych sprawach pojęcie winy jest wyrażone wprost jako przesłanka odpowiedzialności zapisana w ustawie, z drugiej strony „wina” może być „przenoszona” na grunt prawa materialnego bezpośrednio z zapisów Konstytucji RP, bez specjalnych zapisów w ustawie<sup>354</sup>.

W zakresie obowiązywania zasady winy w obszarze stosowania sankcji administracyjno-karnych na szczególną uwagę zasługują poglądy wyrażone podczas debat przeprowadzonych w 1987 r. w Sztokholmie w ramach przygotowań do XIV Kongresu Międzynarodowego Zrzeszenia Prawa Karnego (AIDP), które odbyło się w Wiedniu w 1989 r. Debata dowiodła, że sankcje administracyjne stały się utrwaloną formą prawa represyjnego. Na XIV Kongresie AIDP przyjęto rezolucję, w której zauważono, że prawo administracyjne karne rozszerzyło się i zyskało na znaczeniu. Jako przyczynę tego stanu wskazano z jednej strony ekspansję norm prawa administracyjnego i służącego ich egzekwowaniu prawa administracyjnego karnego oraz z drugiej strony międzynarodową tendencję do usuwania naruszeń o mniejszym znaczeniu społecznym z tradycyjnego prawa karnego i przedefiniowaniu ich jako „wykroczenia” administracyjne. Zauważono, że skutkiem tego procesu jest to, że prawo administracyjne karne przypomina prawo karne, ponieważ przewiduje nakładanie sankcji o charakterze retrybucyjnym (odpłaty za wyrządzone zło), a to wymaga stosowania podstawowych zasad prawa karnego i rzetelnego procesu sądowego. W konsekwencji odpowiedzialność ta powinna opierać się na osobistej winie (umyślności lub niedbalstwie), przy czym charakter sankcji administracyjnych karnych sprzyja uznaniu odpowiedzialności korporacyjnej. Odpowiedzialność ta wymaga zagwarantowane możliwości dowodzenia

---

<sup>353</sup> M. Król-Bogomilska, *Kary...*, s. 95.

<sup>354</sup> B. Giertych, *Wina w prawie administracyjnym*, Warszawa 2020, C.H. BECK, s. 37.

okoliczności ekskulpujących.<sup>355</sup> W rezolucji wskazano również, że w zakresie zasad postępowania powinno być respektowane domniemanie niewinności<sup>356</sup>

W zakresie dotyczącym winy jako niezwykle istotny jawi się wyrok TSUE z dnia 5 grudnia 2023 r. w sprawie C-683/21<sup>357</sup> dotyczący administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za naruszenie przepisów w zakresie przetwarzania danych osobowych. Ramy prawne wyroku stanowią przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>358</sup>, zwanego dalej „RODO”. TSUE wskazał w nim, że wśród warunków nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów w zakresie przetwarzania danych osobowych figuruje „umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia” (nb. 71 wyroku), a zatem z przepisu ustanawiającego ten warunek wynika, że „jedynie naruszenia przepisów tego rozporządzenia popełnione w sposób zawiniony przez administratora, czyli naruszenia popełnione umyślnie lub nieumyślnie mogą prowadzić do nałożenia na niego administracyjnej kary pieniężnej na podstawie tego artykułu.”<sup>359</sup> Należy jednak od razu zwrócić uwagę na dalszą część wyroku, w której wskazano, że „ze względu na swój skutek odstraszający administracyjne kary pieniężne przyczyniają się do wzmocnienia ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, a zatem stanowią kluczowy element dla zagwarantowania poszanowania praw tych osób (...) jednakże prawodawca Unii nie uznał za konieczne, dążąc do zapewnienia tak wysokiego poziomu ochrony, by przewidzieć nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nawet w przypadku braku winy. W konsekwencji

---

<sup>355</sup> Sprawozdanie z XIV Międzynarodowego Kongresu Prawa Karnego (Wiedeń, 2-7 października 1989 r., RIDP, vol. 61 3-4, 1990, pp. 86-110 (French); p.111-134 (English).

<sup>356</sup> Ibidem.

<sup>357</sup> Wyr. TSUE z 5 grudnia 2023 r., C-683/21, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos prieš Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją*, LEX nr 3634230.

<sup>358</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.).

<sup>359</sup> Wyr. TSUE z 5 grudnia 2023 r., C-683/21, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos prieš Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją*, LEX nr 3634230, numer boczny 73.

należy stwierdzić, że art. 83 RODO nie zezwala na nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie, o którym mowa w jego ust. 4–6, bez wykazania, że naruszenie to zostało popełnione umyślnie lub nieumyślnie przez administratora, i że w związku z tym zawinione naruszenie stanowi przesłankę nałożenia takiej kary pieniężnej.”<sup>360</sup> Przywołanie tak obszernego fragmentu uzasadnienia wyroku wynika z potrzeby zwrócenia uwagi na to, że TSUE wyraźnie wskazał w nim, że przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest zawinienie. Co istotne, z uzasadnienia wynika, że przesłanka zawinienia związana jest z poziomem ochrony, który nie jest tak wysoki by przewidzieć nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nawet w przypadku braku winy (nb.79), z czego może wynikać, że w przypadku potrzeby zapewnienia bardzo wysokiego poziomu ochrony, ustawodawca może przewidzieć nakładania sankcji nawet w przypadku braku winy. Z uwagi na to, że orzeczenie to może stanowić w przyszłości istotne odniesienie dla regulacji przewidujących nakładanie administracyjnych kar pieniężnych uzasadnione jest zwrócenie uwagi na jego brzmienie w interesującym nas zakresie w języku angielskim i francuskim. W numerze bocznym 73 w miejscu polskiego zwrotu „popełnione w sposób zawiniony przez administratora, czyli naruszenia popełnione umyślnie lub nieumyślnie” mamy do czynienia z anglojęzycznym zwrotem *„which are committed wrongfully by the controller, that is to say, those committed intentionally or negligently”*. O ile zwrot *wrongfully* należy tłumaczyć jako bezprawne (a nie zawinione jak w polskiej wersji językowej), o tyle zwrot *„committed intentionally or negligently”* (popełnione umyślnie lub przez zaniedbanie) wyraźnie wskazuje na element subiektywny. Natomiast już w numerze bocznym 79, w miejscu polskiego zwrotu „jednakże prawodawca Unii nie uznał za konieczne, dążąc do zapewnienia tak wysokiego poziomu ochrony, by przewidzieć nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nawet w przypadku braku winy” mamy do czynienia z angielskim zwrotem *„however, the EU legislature did not deem it necessary, for the purpose of ensuring such a high level of protection, to provide for the imposition of administrative fines in the absence of fault.”*, który wyraźnie wskazuje na winę – *fault*. Podobny rezultat ma analiza francuskiej wersji językowej. Potwierdzeniem powyższego jest komunikat prasowy TSUE nr 184/23 z dnia 5 grudnia 2023 r. zatytułowany „Jedynie zawinione naruszenie RODO może prowadzić do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej”, w treści którego wskazano, że „Trybunał

---

<sup>360</sup> Wyr. TSUE z 5 grudnia 2023 r., C-683/21, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos prieš Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją*, LEX nr 3634230 nb. 78-80.

orzekł, że na administratora danych można nałożyć administracyjną karę pieniężną za naruszenie RODO tylko wtedy, gdy naruszenie to zostało popełnione w sposób zawiniony, to znaczy umyślnie lub nieumyślnie<sup>361</sup>. Z powyższego wynika, że w przywołanym powyżej judykacie TSUE uznał winę jako przesłankę nakładania administracyjnych kar pieniężnych, w szczególności gdy wymagany poziom ochrony nie jest tak wysoki by uzasadniał nakładania sankcji niezależnie od zawinienia. O ile sam termin „wina” może budzić wątpliwości w zależności od wersji językowej o tyle sformułowania odnoszące się do umyślności lub nieumyślności (*committed intentionally or negligently*) potwierdzają uznanie przez Trybunał winy jako przesłanki nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Opisując kwestie winy, uzasadnione jest zwrócenie uwagi na art. 93 ust. 4 ustawy *o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*<sup>362</sup>, który stanowi, że „jeżeli podmiot podlegający ukaraniu przedstawi organowi dowody i okoliczności wskazujące, że podmiot ten dochował należytej staranności i uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać, aby do naruszenia nie doszło, lub że nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie to nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć, organ nie wszczyna postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej wobec tego podmiotu, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza”. Brzmienie tego przepisu wyraźnie wskazuje, że przesłanką poniesienia odpowiedzialności jest brak należytej staranności, a zatem wina. Tym samym z perspektywy brzmienia przepisów odpowiedzialność za delikty administracyjne nie ma jednolitego charakteru w tak elementarnym aspekcie jak zasada, na której jest oparta. Powoduje to, że różne podmioty wykonujące przewozy mogą potencjalnie podlegać odpowiedzialności zagrożonej karą pieniężną, której zasady będą odmienne. Dlatego istotne wydaje się zrekonstruowanie wspólnego dla wszystkich deliktów administracyjnych modelu odpowiedzialności za nie tak, by podmioty będące w podobnej sytuacji, poddane takim samym sankcjom (karom pieniężnym), podlegały odpowiedzialności na takich samych zasadach. Po zrekonstruowaniu modelu

---

<sup>361</sup> Komunikat prasowy TSUE nr 184/23 z dnia 5 grudnia 2023 r. zamieszczony na oficjalnej stronie Trybunału pod adresem: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-12/cp230184pl.pdf>

<sup>362</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. *o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1622 ze zm.

odpowiedzialności należy ustalić, czy zasada odpowiedzialności za delikt administracyjny musi być wprost wyrażona w poszczególnych przepisach, czy też w konkretnych ustawach nie muszą istnieć przepisy ją wyrażające, a jej zastosowanie wynika z zasad ogólnych wywodzonych wprost z Konstytucji RP. W tym zakresie, na marginesie, należy zwrócić uwagę, że poprzedni kodeks karny z 1969 r. nie wskazywał wprost winy jako przesłanki odpowiedzialności karnej. Mimo to nikt nie kwestionował jej jako przesłanki warunkującej ponoszenie odpowiedzialności karnej. W tym zakresie uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi na obszerny fragment publikacji D. Komadowskiej<sup>363</sup>, w którym wskazuje ona, że: „Zainteresowanie istotą winy było widoczne w polskiej literaturze karnistycznej od dawna, jednak problemem w tym zakresie stało się opowiedzenie za konkretną teorią w obowiązujących przepisach. Polskie ustawy karne w XX wieku, mimo niemalże powszechnej akceptacji zasady winy w prawie karnym, bardzo «oszczędnie» umieszczały informacje na temat czynu zawinionego czy braku winy w zachowaniu sprawcy. Wydaje się, że powodem mógł być brak porozumienia u ich twórców co do określenia istoty winy, a tym samym wybrania obowiązującej teorii winy. Uzasadnienie do kodeksu z 1969 roku wskazywało, że powodem takiego unormowania jest stwierdzenie, iż rolą kodeksu nie jest dekretowanie sporów naukowych, ale normowanie zasad odpowiedzialności w sposób wystarczający dla praktyki. (...) Tak jak wcześniej podkreślono, polskie prawo karne, opierając się na kodeksach z 1932 i 1969 roku, statuowało odpowiedzialność karną na zasadzie winy, ale wynikało to jedynie pośrednio z interpretacji niektórych przepisów. Brak było zarówno jednoznacznej deklaracji zasady winy, jak i określenia, czym jest wina i jak należy ją ustalać. W kodeksie przedwojennym art. 18 § 2 stanowił, że nie stosuje się przepisu art. 18 § 1 w zakresie przyczyn i skutków ograniczonej poczytalności, jeżeli ograniczenie poczytalności wynikało «z winy sprawcy», czyli utożsamiał winę z umyślnością lub nieumyślnością. Na tej podstawie przyjmuje się, że kodeks ujmował winę według teorii psychologicznej. W kodeksie karnym z 1969 roku zasadę winy rekonstruowano na podstawie art. 7 zawierającego «formy winy» i art. 120 § 1, określającego, czym jest czyn zabroniony. Użycie przez ustawodawcę określeń: «z winy umyślnej» i «z winy nieumyślnej» wskazywało na rozumienie winy w myśl teorii kompleksowej

---

<sup>363</sup> D. Komadowska, *Zasada winy – uwagi na tle polskiego kodeksu karnego*, Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL 2009, t. 5, s. 57.



normatywnej”<sup>364</sup>. Dopiero w kodeksie karnym z 1997 r., w art. 1 § 3, wyraźnie wskazano, że „nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeśli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”. Wina w obecnie obowiązującym kodeksie karnym ma dwie funkcje. Po pierwsze warunkuje poniesienie odpowiedzialności karnej, po drugie spełnia funkcję limitującą wysokość kary (art. 53 § 1 k.k.). W zakresie dotyczącym pierwszej funkcji projektodawcy kodeksu w uzasadnieniu projektu wskazali, że „wina musi być samodzielnie ustalonym w postępowaniu karnym elementem przestępstwa”<sup>365</sup>. Co istotne, winę wskazano jako warunek poniesienia odpowiedzialności, przy czym nie zdefiniowano pojęcia winy, a zatem czym jest wina, co się na nią składa. Zatem dopiero w kodeksie karnym z 1997 r. wprost zadeklarowano „winę” jako przesłankę warunkującą poniesienie odpowiedzialności karnej. To oczywiście nie oznacza, że w przypadku wcześniejszych regulacji nie stanowiła ona przesłanki warunkującej poniesienie takiej odpowiedzialności.

W konsekwencji należy wskazać, że fakt, iż przepisy dotyczące odpowiedzialności za delikt administracyjny nie wskazują winy jako przesłanki tej odpowiedzialności, nie oznacza, że odpowiedzialność ta jest niezależna od winy, a ewentualny problem stanowi odkodowanie pojęcia winy właściwego dla odpowiedzialności za delikt administracyjny.

Autorzy opracowań z zakresu prawa administracyjnego łączą winę z umyślnością i nieumyślnością oraz stosunkiem psychicznym sprawcy do czynu. Tym samym nie dopuszczają oparcia odpowiedzialności administracyjnej na winie. Należy natomiast zwrócić uwagę na inne podejście do tego zagadnienia, oddzielające winę od strony podmiotowej – umyślności i nieumyślności<sup>366</sup>. Zgodnie z „czystą teorią normatywną”

---

<sup>364</sup> Ibidem i przywołana tam literatura.

<sup>365</sup> *Uzasadnienie projektu kodeksu karnego z 1997 roku*, PiP 1994, z. 3 (wkładka), s. 5.

<sup>366</sup> A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 39-41: „Jednym z zasadniczych założeń, na jakich oparł się ustawodawca, jest rozróżnienie strony podmiotowej czynu zabronionego od winy. Dotychczas zarówno praktyka, jak i znaczna część doktryny te dwa różne elementy struktury przestępstwa utożsamiała. Podstawy do tego dawał także art. 6 k.k. z 1969 r., który posługiwał się pojęciem winy umyślnej i nieumyślnej. Umyślność i nieumyślność stanowią znamiona typu czynu zabronionego. Decydują o karalności i karygodności czynu. Wina stanowi odrębny element struktury przestępstwa, który powinien być też ustalany w oparciu o specjalne reguły przypisywania. (...) Treść art. 1 § 3 w sposób jednoznaczny nie przesądza sporu o istotę winy (...). W tym komentarzu reprezentowane jest stanowisko uznające, że winę sprawcy ustala się wtedy, gdy można mu zarzucić, że w czasie swojego bezprawnego,

wina polega na samym zarzucie stawianym sprawcy, że jego działanie było sprzeczne z normą prawną, jeżeli zachowanie sprawcy zgodnie z prawem było wymagalne. Czysta teoria normatywna prowadzi do „ogłoszenia” winy z elementów psychologicznych<sup>367</sup>. Według omawianej teorii umyślność i nieumyślność nie są składnikami winy<sup>368</sup>, ale wchodzą w zakres strony podmiotowej.

W niniejszych rozważaniach nie można pominąć kwestii winy podmiotu zbiorowego, w szczególności w aspekcie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. W projekcie zmian ustawy *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*<sup>369</sup> wskazano, że „projektowana ustawa opiera odpowiedzialność podmiotu zbiorowego zarówno na koncepcji *quasi-winy* własnej podmiotu zbiorowego, jak i koncepcji tzw. winy anonimowej występującej m.in. w prawie francuskim, niemieckim oraz austriackim”<sup>370</sup>. Projektowane przepisy (art. 6 ust. 3) stanowią, że: „Warunkiem odpowiedzialności na podstawie ust. 1 i 2 jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego w następstwie: 1) co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby, o której mowa w ust. 1 lub 2, lub osoby, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2, albo w nadzorze nad nimi ze strony podmiotu zbiorowego; 2) takiej nieprawidłowości w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która ułatwiła lub umożliwiła popełnienie czynu zabronionego, chociaż inna organizacja działalności mogła zapobiec

---

karalnego i karygodnego czynu nie dał posłuchu normie prawnej, chociaż można było podporządkowania się normie prawnej od sprawcy wymagać. Zarzut ten oparty musi być na ustaleniu możliwości dania takiego posłuchu normie. (...) Winą jest więc oceniona z punktu widzenia kryteriów społeczno-etycznych nieusprawiedliwiona wadliwość procesu decyzyjnego”.

<sup>367</sup> A. Marek, *Prawo...*, s. 132.

<sup>368</sup> Ibidem.

<sup>369</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, nr projektu: UD74, dostępne na stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf) [dostęp dnia: 30 stycznia 2024 r.].

<sup>370</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, nr projektu: UD74, dostępne na stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf) [dostęp dnia: 30 stycznia 2024 r.].

popelnieniu tego czynu”<sup>371</sup>. Przepisy te stanowią o winie w nadzorze, wyborze i winie w organizacji, jako przesłance warunkującej poniesienie odpowiedzialności. Pojęcia winy w nadzorze i wyborze są ugruntowane w doktrynie prawa cywilnego. Nie jest natomiast ugruntowane pojęcie winy w organizacji.

Z uwagi na rozmiar pracy nie jest możliwe dokonanie bardzo szczegółowych rozważań w zakresie dotyczącym winy podmiotów zbiorowych. Należy natomiast zwrócić uwagę na fakt, że taka wina lub *quasi-wina* jest obecnie uznawana za konieczny warunek ich odpowiedzialności za czyny zabronione pod groźbą kary. Zwrócenie na to uwagi jest konieczne m.in. z tego względu, że ustawa *o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*<sup>372</sup>, podobnie jak liczne ustawy administracyjne, jako karę przewiduje właśnie kary pieniężne. Zatem niemożliwe jest odseparowywanie tych dwóch materii, tj. odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i odpowiedzialności za delikty administracyjne tylko na podstawie ich formalnego zaszeregowania – jednych do materii prawa karnego *sensu largo*, drugich zaś do materii prawa administracyjnego. W praktyce w wielu przypadkach faktyczne konsekwencje stosowanych sankcji (na marginesie noszących taką samą nazwę – „kar pieniężnych”) będą takie same.

Z tego względu fakt niewyartykułowania winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne nie powoduje, że odpowiedzialność ta jest niezależna od winy, chociaż rozumianej inaczej niż w prawie karnym, a nawet cywilnym.

W mojej ocenie odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny, a zatem opiera się na winie, z tym że nie rozumianej identycznie jak w prawie karnym. Powoduje to, że do wyłączenia odpowiedzialności za delikt powinno dochodzić w sytuacji, w której podmiot dochował należytej staranności i uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać, aby nie doszło do naruszenia. Przy tym do wyłączenia odpowiedzialności nie dochodzi wyłącznie z uwagi na okoliczności egzoneracyjne (siłę wyższą lub wyłączną winę osoby trzeciej), lecz przesłanką jej wyłączenia jest również dochowanie należytej staranności –

---

<sup>371</sup> projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr projektu: UD74, dostępne na stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekt/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekt/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf) [dostęp dnia: 30 stycznia 2024 r.].

<sup>372</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 659 ze zm.

stanowiącej często brak winy organizacyjnej lub winy w nadzorze. Dla poniesienia tej odpowiedzialności nie ma znaczenia zamiar (intencje) podmiotu, któremu zarzuca się naruszenie, ma natomiast znaczenie staranność tego podmiotu oceniana według obiektywnych wzorców.

W powyższym zakresie na szczególną uwagę zasługuje uregulowanie u.t.d. przewidujące wyłączenie odpowiedzialności z uwagi na zachowanie szczególnej staranności. Chodzi o art. 92b ust.1 u.t.d. Stanowi on, że: „Nie nakłada się kary pieniężnej za naruszenie przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach i okresach odpoczynku, jeżeli podmiot wykonujący przewóz drogowy zapewnił: 1) właściwą organizację i dyscyplinę pracy ogólnie wymaganą w stosunku do prowadzenia przewozów drogowych, umożliwiającą przestrzeganie przez kierowców przepisów: a) rozporządzenia (WE) nr 561/2006, b) rozporządzenia (UE) nr 165/2014, c) Umowy AETR, d) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców; 2) prawidłowe zasady wynagradzania, niezawierające składników wynagrodzenia lub premii zachęcających do naruszania przepisów rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1 lit. a, lub do działań zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego”.

Powyższą regulację należy wyraźnie odróżnić od tej zawartej w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., który stanowi, że: „Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli: okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć”.

Pierwszy przepis dotyczy bowiem staranności, a zatem kwestii *winy*, której brak stanowi okoliczność ekskulpującą. Drugi natomiast wprowadza okoliczności egzoneracyjne (siła wyższa, wyłączna wina osoby trzeciej).

Chociaż odnośnie do obu przepisów projektodawca wskazał, że „określają one okoliczności ekskulpujące od odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego przewozy drogowe z uwagi na konieczność ograniczania zasady „winy obiektywnej”, to faktycznie okoliczność wyłączającą winę stanowi wyłączenie art. 92b ust. 1 u.t.d. Powyższe należy bardzo wyraźnie podkreślić, bowiem obydwa przepisy są w piśmiennictwie na ogół analizowane łącznie i przypisuje się im jednolity charakter. Ich

wspólną cechą jest to, że stanowią one o okolicznościach wyłączających odpowiedzialność, z tym że dotyczą one różnych okoliczności.

Należy wskazać, że przywołany przepis stanowi wyraz tego, że odpowiedzialność za delikty administracyjne przewidziane w u.t.d. można wyłączyć w przypadku dochowania należytej staranności, zatem w przypadku braku winy w organizacji. Co istotne, przepis ten dotyczy wyłączenie naruszeń przepisów o czasie prowadzenia pojazdów, wymaganych przerwach i okresach odpoczynku przez podmiot wykonujący przewóz drogowy. Z literalnego punktu widzenia rozwiązanie to nie dotyczy innych deliktów administracyjnych wskazanych w u.t.d., do których zastosowanie znajduje jedynie art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., ustanawiający okoliczności wyłączające odpowiedzialność, ale nieodnoszący się do kwestii należytej staranności.

Podobne rozwiązanie jak w przypadku art. 92b u.t.d. znalazło się również w art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt a p.r.d., który stanowi, że „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a pkt 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że ten podmiot dochował należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem”. Delikty administracyjne w p.r.d. dotyczą zasadniczo wykonywania przejazdów pojazdem nienormatywnym, a zatem takim, którego wymiary, masa lub naciski przekraczają dopuszczalne parametry. Bardzo podobne delikty zawarte są w u.t.d. (lp. 10.1–10.5 zał. nr 3 do u.t.d.). To jednak zwraca uwagę, że w przypadku naruszeń przepisów dotyczących masy i wymiarów pojazdów z u.t.d. jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność nie została wskazana należyta staranność.

Z powyższej perspektywy należy zwrócić uwagę na art. 92a ust. 11 u.t.d. dotyczący odpowiedzialności podmiotów wykonujących czynności związanej z przewozem drogowym, w szczególności spedytora, nadawcy, odbiorcy, podmiotu wykonującego czynności ładunkowe, organizatora wycieczki, organizatora transportu, operatora publicznego transportu zbiorowego, podwykonawcy. Ich odpowiedzialność została uzależniona od tego, czy wiedzieli oni lub, w świetle wszystkich istotnych okoliczności, powinni byli wiedzieć, że zlecone przez nich usługi transportowe wiążą się z powstaniem naruszenia. Przepis ten wprost odwołuje się do strony podmiotowej (umyślności i nieumyślności), często utożsamianej z kwestią winy. Odpowiedzialność tych podmiotów została uzależniona od ich wiedzy lub powinności jej posiadania w zakresie zleconych przez nie usług wiążących się z powstaniem naruszenia. Zatem

w przypadku odpowiedzialności tych podmiotów nie może być mowy o odpowiedzialności obiektywnej, nieuwzględniającej elementu subiektywnego.

Podobna, chociaż nie tożsama regulacja znalazła się w art. 140aa ust. 3 pkt 3 p.r.d., który stanowi, że karę pieniężną nakłada się na podmiot wykonujący inne niż wymienione w pkt 2 czynności związane z przejazdem pojazdu nienormatywnego, w szczególności na organizatora transportu, nadawcę, odbiorcę lub spedytora, jeżeli okoliczności lub dowody wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia określonego w ust. 1. Przepis ten wprost odwołuje się do strony podmiotowej, w tym jednak przypadku do umyślności w postaci zamiaru bezpośredniego (miał wpływ) lub zamiaru ewentualnego „godził się na powstanie naruszenia”. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów ww. podmioty ponoszą odpowiedzialność za delikt administracyjny tylko w przypadku umyślnego dopuszczenia do jego popełnienia. Takie brzmienie przepisu jednoznacznie dekompletuje pogląd o obiektywnym charakterze omawianej odpowiedzialności.

W zakresie regulacji art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt a p.r.d. warto zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym dość konsekwentnie, bez głębszej analizy, powielany jest pogląd, że „odpowiedzialność wykonującego przejazd ma charakter obiektywny, niezależny od winy”<sup>373</sup>. Jednocześnie jednak wskazuje się, że „wobec braku definicji należytej staranności, o której mowa w art. 140aa ust. 4 pkt 1 lit. a p.r.d., należy posłużyć się regulacją zawartą w art. 355 § 2 k.c. wiążącą należytą staranność wymaganą od podmiotów gospodarczych z zawodowym charakterem prowadzonej działalności. Oznacza to, że podmiot wykonujący przewóz jest zobligowany do staranności wymaganej od przewoźnika, czyli staranności profesjonalisty. Zachowanie należytej staranności przez przewoźnika należy wiązać między innymi z właściwą oceną posiadanych informacji o przewożonym ładunku”<sup>374</sup>. W tym aspekcie

---

<sup>373</sup> Wyr. WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2018 r., III SA/Lu 553/17, LEX nr 2467942.

<sup>374</sup> Wyr. NSA z dnia 7 marca 2017 r., II GSK 1481/15, LEX nr 2301663. Tak samo WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2017 r., VI SA/Wa 12/17, LEX nr 2357292: „ustawa Prawo o ruchu drogowym nie definiuje pojęcia «należytej staranności», czy «braku wpływu», w związku z czym w zakresie należytej staranności posiłkował się regulacjami zawartymi w Kodeksie cywilnym – staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność), o której mowa w art. 355 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm., przy czym należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się

należy zwrócić uwagę na przywołany przez sąd art. 355 § 2 k.c. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przepis ten zawiera jedną z istotniejszych norm w prawie cywilnym: miarę staranności. „Jest to pewien obiektywny standard zachowania dłużnika, jeśli chodzi o jego obowiązki w ramach istniejącego stosunku zobowiązaniowego. Chodzi w szczególności o jego zaangażowanie i dbałość w toku wykonywania zobowiązania. Miara staranności stanowi podstawowe kryterium oceny winy w prawie cywilnym – niedbalstwa”<sup>375</sup>. „Ocena należytej staranności polega na zbudowaniu modelu ustalającego optymalny w określonych okolicznościach sposób postępowania, odpowiednio skonkretyzowanego i aprobowanego społecznie, (...) a następnie na porównaniu zachowania się danego dłużnika z takim wzorcem postępowania. O tym, czy na tle konkretnych okoliczności można osobie zobowiązanej postawić zarzut braku należytej staranności w dopełnieniu obowiązków, decyduje nie tylko niezgodność postępowania dłużnika ze skonstruowanym modelem ideowym podmiotu zobowiązanego, lecz także uwarunkowana doświadczeniem życiowym możliwość i powinność przewidywania odpowiednich następstw zachowania”<sup>376</sup>. „Zarzut naruszenia art. 355 § 1, czyli zarzut niezachowania należytej staranności, może być oceniany jedynie w kategoriach winy, a nie bezprawności. Niedochowanie należytej staranności oznacza właśnie uchybienie w zakresie tzw. winy subiektywnej, przy czym zjawisko to powinno być zobiektywizowane. (...) Należy podkreślić, że miernik postępowania służący jako wzorzec oceny staranności wymaganej od dłużnika w toku wykonywania zobowiązania

---

przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Oceniając należytą staranność podmiotu profesjonalnie zajmującego się wykonywaniem przewozów należy mieć zatem na uwadze wyższe wymagania, które związane są z zawodowym charakterem tej działalności. Zaostrzony wzorzec staranności wpływa na zwiększenie wymagań wobec podmiotu wykonującego przewozy, ułatwia zatem postawienie mu zarzutu niedołożenia należytej staranności, a więc zarazem utrudnia mu uchylenie się od odpowiedzialności w razie odstępstwa od wzorca. Podmiot wykonujący przejazd musi mieć świadomość obowiązków jakie nakładają na niego przepisy prawa. Budowa wzorca staranności w przypadku podmiotów wykonujących przejazdy drogowe powinna również uwzględniać treść bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Jakakolwiek niewiedza w tym zakresie stanowi okoliczność obciążającą i wyłącza możliwość zastosowania umorzenia”.

<sup>375</sup> P. Nazaruk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, LEX/el. 2023, komentarz do art. 355 - teza 2.

<sup>376</sup> M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny*, komentarz do art. 355 k.c. – teza 2 i powołane tam orzeczenia: wyr. SN z dnia 23 października 2003 r., V CK 311/02, LEX nr 82272; wyr. SN z dnia 17 maja 2002 r., I CKN 1180/99, LEX nr 1172457.

nie może być formułowany na poziomie obowiązków niedających się realnie wyegzekwować, powinności oderwanych od doświadczeń oraz nieuwzględniających reguł zawodowych i konkretnych okoliczności, jak również typu stosunków. Jednakże zastosowanie miernika należytej staranności zrelatywizowanego do „stosunków danego rodzaju” (art. 355 § 1 *in fine*) oraz do pewnych podmiotowych cech działalności (art. 355 § 2) nie może być utożsamiane z całkowitą obiektywizacją przesłanki niedołożenia należytej staranności<sup>377</sup>. Jak wskazuje A. Olejniczak, „art. 355 § 1 k.c. formułuje legalną definicję należytej staranności w stosunkach obligacyjnych. To właśnie należyta staranność system prawny wskazuje najczęściej jako kryterium oceny zachowania podmiotu, któremu chcemy przypisać odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania albo dopuszczenia się czynu niedozwolonego. W obu przypadkach chodzi o ocenę strony podmiotowej, gdy stwierdzony już został fakt w postaci niewykonania (nienależyte wykonanie) zobowiązania lub deliktu. Nie polega to jednak na ustaleniach co do stanu psychicznego podmiotu, ale na dokonaniu zobiektywizowanej oceny jego postawy (dbałości, rozważi), jej jakości”<sup>378</sup>. Autor w dalszej części komentarza do art. 355 k.c. wskazuje, że „brak definicji winy w kodeksie cywilnym i usytuowanie art. 355 k.c. wśród przepisów ogólnych dotyczących zobowiązań niewątpliwie ułatwiły ukształtowanie się w piśmiennictwie poglądu, zdecydowanie dominującego, że ocena należytej staranności w postępowaniu podmiotu następuje w ramach procesu przypisania mu winy w postaci niedbalstwa i to w obu reżimach odpowiedzialności: *ex contractu* i *ex delicto*”<sup>379</sup>. „Nie spotkały się z akceptacją podejmowane w doktrynie próby ujmowania należytej staranności niezależnie od winy,

---

<sup>377</sup> Ibidem, komentarz do art. 355 k.c.- teza 5.

<sup>378</sup> A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, SIP LEX, art. 355 – teza 1.

<sup>379</sup> Ibidem i powołana tam literatura: por. W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 335–336; J. Dąbrowa, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, s. 726–729; P. Machnikowski [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz*, 2013, art. 355, nb 3–5; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, 2012, nb 515 i n. oraz nb 792 i n.; M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski, *Komentarz*, t. 1, 2011, art. 355, nb 1–3.



jako zasady odpowiedzialności”<sup>380</sup>. Także judykatura powszechnie wiąże nienależytą staranność z oceną niedbalstwa<sup>381</sup>.

Zatem już chociażby z tego względu błędny jest powielany w orzecznictwie pogląd, że odpowiedzialność za delikt administracyjny ma charakter czysto obiektywny. Wydaje się, że wynika to z zakorzenionego, ale błędnego łączenia winy ze stosunkiem psychicznym sprawcy do czynu, podczas gdy ustalenie winy nie polega na ustaleniach co do stanu psychicznego podmiotu, lecz na dokonaniu zobiektywizowanej oceny jego postawy (dbałości, rozwagi), jej jakości.

W zakresie dotyczącym należytej staranności jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za delikty administracyjne dotyczące transportu drogowego wypowiedział się m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 5 sierpnia 2016 r., III SA/Łd 381/16 wskazując, że: „Istotną przesłanką dla uwolnienia się przedsiębiorcy od odpowiedzialności za delikt administracyjny jest wykazanie należytej staranności, a w szczególności wywiedzenie, iż pomimo takiego wzorca postępowania zdarzenia będącego przyczyną naruszenia prawa nie można było przewidzieć i którego następstwom nie można było zapobiec. O ile w stosunkach danego rodzaju przepis prawa administracyjnego nie określa konkretnych działań, jakie powinien podjąć przedsiębiorca w ramach swojej działalności, należałoby odwołać się do kryteriów należytej staranności wypracowanych na gruncie prawa cywilnego, mając w szczególności na uwadze zawodowy charakter działalności przedsiębiorcy (art. 355 § 2 k.c.). (...) Dlatego zachowanie przedsiębiorcy powinno być oceniane przy uwzględnieniu cech danego rodzaju działalności gospodarczej, nie zaś pod kątem indywidualnych cech danego przedsiębiorcy. Wykroczenie przeciwko wymogowi należytej staranności, jeżeli prowadzi to do naruszenia prawa mającego postać deliktu administracyjnego, jest zawsze przejawem winy przedsiębiorcy i tym samym wyklucza możliwość powołania się na przepis rt.. 92c u.t.d.”<sup>382</sup>. W przywołanym wyroku WSA w Łodzi odwołał się do poglądu

---

<sup>380</sup> A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* ..., art. 355 – teza 2 i powołana tam literatura: por. M. Krajewski, *Niezachowanie należytej staranności – problem bezprawności czy winy*, PiP 1997, z. 10, s. 32 i n.; Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, Palestra 2002, z. 7–8, s. 12 i n.

<sup>381</sup> Por. uchwała SN z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 59.; wyr. SN z dnia 30 marca 2000 r., III CKN 709/98, LEX nr 51367; wyr. SN z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 151/03, LEX nr 151642 oraz z dnia 11 maja 2005 r., III CK 522/04, LEX nr 193835; cyt. za A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* ..., art. 355 – teza 2.

<sup>382</sup> Wyr. WSA w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2016 r., III SA/Łd 381/16, LEX nr 2120325.

zaprezentowanego przez NSA w wyroku z dnia 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12<sup>383</sup>. Stanowisko zaprezentowane przez NSA i WSA w Łodzi zostało powtórzone również w późniejszych orzeczeniach, m.in. wyroku WSA w Warszawie z 11 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1848/2020<sup>384</sup>. Co ważne, we wszystkich wymienionych orzeczeniach, pomimo tego, że sądy odwoływały się do kwestii należytej staranności, wskazywały, że odpowiedzialność za naruszenie prawa, które ma postać deliktu administracyjnego, jest zobiektywizowana<sup>385</sup>.

W zakresie dotyczącym winy uwagę zwraca uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a. poprzez dodanie całego działu dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych. W projekcie wprost wskazano, że „przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu”<sup>386</sup>.

Należy zwrócić uwagę na orzeczenie WSA w Opolu z 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22<sup>387</sup>, oraz utrzymujące je w mocy orzeczenie NSA z 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/2<sup>388</sup>, zapadłe na gruncie u.t.d. Sprawa dotyczyła nałożenia kary na podmiot transportujący odpady, który dochował wszystkich związanych z tym wymagań, natomiast w trakcie kontroli stwierdzono, że pojazd nie był odpowiednio oznakowany tablicą „odpady”. Rozpatrujący sprawę WSA w Opolu uchylił decyzję organu o nałożeniu kary, wskazując, że „odpowiedzialność przewidziana w art. 92a ust. 1 ustawy ma charakter obiektywny, co oznacza, że nie jest uzależniona od winy i dla jej ustalenia wystarczające jest stwierdzenie samego faktu naruszenia obowiązków i warunków przewozu drogowego. Określona w tym przepisie kara nie jest zatem konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz jest następstwem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Jej istotą jest przymuszenie podmiotu wykonującego przewóz

---

<sup>383</sup> Wyr. NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12, LEX nr 1337124.

<sup>384</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1848/20, LEX nr 3166478.

<sup>385</sup> Wyr. NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12, LEX nr 1337124.

<sup>386</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* oraz przywołane tam orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

<sup>387</sup> Wyr. WSA w Opolu z dnia 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22, LEX nr 3329095.

<sup>388</sup> Wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/22, niepublikowany.

drogowy do respektowania nakazów i zakazów wynikających z przepisów prawa”. Dalej jednak, odwołując się do art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., WSA wskazał, że „nie do zaakceptowania jest taka wykładnia tego przepisu, która prowadzi do nałożenia kary na podmiot wykonujący legalnie przewóz odpadów, który dopełnił obowiązków w zakresie tego przewozu – w tym przypadku oznakował pojazd w odpowiedni sposób i tylko w wyniku następnych, niezależnych od niego zdarzeń zaistniała okoliczność wyczerpująca znamiona naruszenia z lp. 4.8 załącznika 3 do u.t.d.”<sup>389</sup>. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez NSA<sup>390</sup>, który w uzasadnieniu orzeczenia zaakceptował wykładnię przepisu dokonaną przez WSA w Opolu. Jednocześnie NSA wskazał, że hipoteza normy prawnej zawartej w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. nie wyłącza z zakresu tej regulacji zdarzeń losowych, natomiast zupełnie inną kwestią jest to, czy okoliczności takiego zdarzenia spełniają przesłankę wskazaną w tym przepisie – „których podmiot nie mógł przewidzieć”<sup>391</sup>.

W zakresie dotyczącym opisywanego zagadnienia uzasadniona jest analiza uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 18 maja 2023 r., VI SA/Wa 267/23, wydanego na gruncie u.p.t.n. WSA, uchylającego decyzję organu o nałożeniu kary. Wskazano w nim, że nie można nałożyć kary na przedsiębiorcę legalnie wykonującego przewóz mięsa chłodnią (posiadającą homologowany fabrycznie zamontowany zbiornik na paliwo do zasilania agregatu) z tego względu, że łączna pojemność zbiorników na paliwo ciągnika oraz naczepy-chłodni przekracza wskazaną w przepisach ADR. W przeciwnym razie albo przedsiębiorca musiałby przerabiać fabryczną pojemność zbiorników na paliwo (tracąc homologację), albo nie mógłby legalnie wykonać zadania przewozowego chłodnią, bo „każdorazowo ponosiłyby odpowiedzialność administracyjno-karną”. W takiej sytuacji kara byłaby nakładana za fabryczne parametry pojemności tych zbiorników. WSA stwierdził, że na taką sytuację przewoźnik nie ma żadnego wpływu, bowiem dla tej odpowiedzialności nie ma znaczenia, ile paliwa należy do zbiorników, a samych zbiorników nie może przerobić na mniejsze bez utraty homologacji. W konsekwencji każdorazowo zachodziłoby wyłączenie odpowiedzialności na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.p.t.n. Przepis ten wskazuje na przypadki, w których nie są nakładane kary pieniężne, i stanowi, że nie nakłada się kary pieniężnej, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że odpowiednio uczestnik przewozu nie miał wpływu na powstanie

---

<sup>389</sup> Wyr. WSA w Opolu z dnia 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22, LEX nr 3329095.

<sup>390</sup> Wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/22, niepublikowany.

<sup>391</sup> Wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/22, niepublikowany.

naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek działania osób trzecich lub wskutek zdarzeń i okoliczności, którym podmiot nie mógł zapobiec<sup>392</sup>. Jednocześnie, co bardzo ważne, WSA wyraźnie rozróżnił okoliczność wyłączającą odpowiedzialność wskazaną w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.p.t.n. oraz okoliczności odstąpienia od nałożenia kary wskazane w art. 189f § 2 w zw. z §3 k.p.a.

To, co wymaga podkreślenia po analizie przywołanych przepisów, to fakt, że ta sama odpowiedzialność za delikty administracyjne uregulowane w różnych ustawach, ale dotyczące tożsamej (a przynajmniej zbliżonej) materii została uregulowana w niejednolity sposób, tak że w przypadku deliktów z jednej ustawy brana jest pod uwagę należyta staranność wykonującego przejazd, a w przypadku deliktów z drugiej ustawy ta staranność nie jest brana pod uwagę. W przypadku tych samych podmiotów (np. załadowców, nadawców) w przypadku jednej ustawy wymagana jest umyślność, w przypadku drugiej ustawy odpowiadają one również za zachowanie nieumyślne. Powyższe w bardzo jednoznaczny sposób obrazuje dowolność i niekonsekwencję ustawodawcy w kształtowaniu zarówno samych deliktów administracyjnych, jak i przesłanek oraz zasad jej stosowania. Powyższe stanowi kolejny przykład uzasadniający postulat sformułowania jednolitych zasad ponoszenia odpowiedzialności za delikty administracyjne i już obecnie stosowania tej odpowiedzialności w sposób uwzględniający szerszą perspektywę uregulowania kwestii winy, a nie wyłącznie poprzez odwołanie się jedynie do brzmienia przepisów.

### **3.2. Wina jako element limitujący wysokość kary**

Winę należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze jako element warunkujący poniesienie odpowiedzialności oraz jako element limitujący wysokość kary. Podczas gdy na gruncie administracyjnych kar pieniężnych wina jako element warunkujący poniesienie odpowiedzialności jest przedmiotem rozważań, to jest ona marginalizowana jako element limitujący wysokość kary, chociaż już obecnie funkcjonują mechanizmy prawne pozwalające uwzględnić zawinienie, czy to w zakresie wymiaru kary, czy to jako okoliczność uzasadniającą odstąpienie od nałożenia kary. Natomiast w prawie karnym *sensu stricto* wina w aspekcie limitującym ma istotne znaczenie. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 53 § 1 k.k., dotyczący dyrektyw wymiaru kary i będący pierwszym przepisem w rozdziale dotyczącym „zasad i wymiaru

---

<sup>392</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2023 r., VI SA/Wa 267/23, niepublikowany.

kary i środków karnych”. W brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2023 r. stanowił on, że „sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa”<sup>393</sup>. Jego treść uległa zmianie od dnia 1 października 2023 r., kiedy otrzymał brzmienie „sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu, okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do skazanego. Dolegliwość kary nie może przekraczać stopnia winy”<sup>394</sup>. Zatem zarówno przed nowelizacją, jak i po nowelizacji k.k. wina określa maksymalną, nieprzekraczalną granicę sankcji, także w zakresie jej rodzaju oraz wysokości<sup>395</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, „niedopuszczalne jest orzeczenie kary, która przekraczałaby ustalony w sprawie stopień zawinienia sprawcy, nawet jeżeli takie rozstrzygnięcie mogłoby być zasadne w świetle dyrektywy prewencji szczególnej i ogólnej. Nie jest to jednak jedyna funkcja, ponieważ ustalenie stopnia winy pozwala nie tylko właściwie ocenić zachowanie sprawcy, lecz także, niejako z drugiej strony, zagwarantować sprawcy reakcję prawnokarną adekwatną do zawinienia. Kara, aby była sprawiedliwa, musi być współmierna do stopnia winy”<sup>396</sup>. W powyższym zakresie uwagę zwraca kwestia stopniowości winy, która powinna zostać oznaczona w skali: mniejsza niż znikoma, znikoma, nieznaczna, znaczna, bardzo znaczna. „W orzecznictwie podnosi się, że ustalając stopień winy sprawcy, sąd jest zobligowany uwzględnić przesłanki

---

<sup>393</sup> Art. 53 § 1 k.k. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2023 r.

<sup>394</sup> Art. 53 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2600 ze zm., zmieniający k.k. z dniem 1 października 2023 r.

<sup>395</sup> R. G. Hałas, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2019, art. 53; zob. także wyr. SA we Wrocławiu z dnia 13 października 1994 r., II AKr 316/94, Prok. i Pr.-wkł. 1995, nr 6, poz. 21; wyr. SA w Lublinie z dnia 17 listopada 1999 r., II AKa 183/99, Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych 2000/4, poz. 25; wyr. SA w Krakowie z dnia 23 listopada 2000 r., II AKa 147/00, KZS 2001/1, poz. 24; wyr. SA w Krakowie z dnia 24 października 2002 r., II AKa 258/02, KZS 2002/10, poz. 52.

<sup>396</sup> I. Zgoliński, [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, SIP LEX 2023, art. 53 – teza 7.

zarzucalności, jak i stosunek sprawcy do popełnionego czynu, czyli musi dokonać oceny jego zamiaru i motywu, którymi się kierował, oraz sposobu działania”<sup>397</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że „nie jest to wyliczenie zupełne, gdyż nie ma w istocie wyraźnego i usystematyzowanego zbioru markerów, na podstawie których można rekonstruować stopień winy sprawcy”<sup>398</sup>.

Funkcja limitująca winy została wyraźnie zaznaczona w przypadku środka probacyjnego, stanowiącego warunkowe umorzenie postępowania karnego, które zostało uregulowane w art. 66 k.k. Stanowi on, że „sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa”. Wyrok warunkowo umarzający postępowanie oznacza zatem przypisanie sprawcy popełnienie przestępstwa, zatem przypisanie winy<sup>399</sup>, a jednocześnie z uwagi na to, że jej stopień nie jest znaczny warunkowe umorzenie postępowania przez sąd. W tym zakresie należy odróżnić stopień winy, który nie jest znaczny, i stopień winy nieznaczny, co rozróżnia się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie karnym.

W konsekwencji należy podsumować, że na gruncie prawa karnego *sensu stricto* wina ma dwa aspekty: warunkujący przypisanie odpowiedzialności i limitujący wysokość kary.

W mojej ocenie, również na gruncie administracyjnych kar pieniężnych, winę należy rozpatrywać w tych dwóch aspektach. Podczas gdy pozostaje kwestią sporną, czy wina stanowi element warunkujący przypisanie odpowiedzialności za delikt administracyjny, powinna być brana pod uwagę przy nakładaniu lub wymierzaniu kary. W przypadku wymierzania kar względnie określonych (w wysokości „od–do”) wina powinna być brana pod uwagę w ramach dyrektyw karania. Pośrednio wskazuje na to art. 189d pkt 4, stanowiący, że „wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę stopień przyczynienia się strony, na którą jest

---

<sup>397</sup> Ibidem i powołany tam wyr. SA w Gdańsku z dnia 12 września 2012 r., II AKa 247/12, LEX nr 1236113.

<sup>398</sup> Ibidem i powołana tam V. Konarska-Wrzošek, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, art. 53.

<sup>399</sup> Por. A. Marek, *Kodeks karny*, LEX 2010, art. 66 – teza 4.

nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa”. Natomiast w przypadku nakładania kar bezwzględnie określonych (w sztywnej wysokości) wina powinna być brana pod uwagę jako kryterium i okoliczność w ramach rozważania przesłanek odstąpienia od nałożenia kary.

Limitująca funkcja winy została uwypuklona „w skargach Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących konstytucyjności art. 90e nieobowiązującej już ustawy o działalności ubezpieczeniowej. (...) Przepis ten posługiwał się sztywną stawką, nakładaną na podmiot odpowiedzialny w jednakowej wysokości bez względu na stopień zawinienia ani też bez względu na okoliczności towarzyszące popełnieniu tak ujętego deliktu administracyjnego. (...) Zdaniem Rzecznika ustawa, która posługuje się taką metodą określenia wysokości sankcji, wyłączając możliwość jej różnicowania w zależności od postaci strony podmiotowej popełnionego przekroczenia, narusza zasady sprawiedliwości społecznej wyartykułowane w art. 2 Konstytucji. Nie jest bowiem dopuszczalne w ocenie Rzecznika, aby w państwie prawa możliwe było wymierzanie kar na zasadzie jednakowej miary wobec wszystkich podmiotów bez uwzględnienia stopnia winy i konkretnych okoliczności sprawy”<sup>400</sup>.

Limitującą funkcję winy należy również rozpatrywać w aspekcie zasady proporcjonalności, w szczególności w odniesieniu do kar w sztywno określonej wysokości. Kary takie nie pozwalają uwzględnić indywidualnych okoliczności w ramach tzw. dyrektyw karania, co może stanowić o ich nieproporcjonalności. Na aspekt ten wielokrotnie zwracał uwagę TSUE dokonując wykładni prawa unijnego na potrzeby stosowania przepisów krajowych przewidujących sankcje administracyjne, uznając kary zryczałtowane lub kary w stałej kwocie za problematyczne z punktu widzenia proporcjonalności<sup>401</sup>.

---

<sup>400</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo...*, s. 180, uzasadnienie wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK ZU 2002, z. A3.

<sup>401</sup> Wyr. z dnia 15 kwietnia 2021 r. *Grupa Warzywna*, C-935/19, EU:C:2021:287, pkt 34; wyr. z dnia 12 lipca 2001 r., *Louloudakis* (C-262/99, EU:C:2001:407, pkt 69–71); wyr. z dnia 9 lutego 2012 r., *Urbán* (C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 29, 41); opinia rzecznika generalnego *P. Mengozziego w sprawie Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:320, pkt 42).

### 3.3. Wina jako okoliczność uzasadniająca odstąpienie od nałożenia kary

Dotychczasowe rozważania dotyczyły winy jako elementu warunkującego poniesienie odpowiedzialności za delikt administracyjny lub limitujący wysokość kary. W zakresie deliktów administracyjnych dotyczących przewozów drogowych należy zwrócić uwagę, że administracyjne kary pieniężne ich dotyczące stanowią co do zasady sankcje bezwzględnie określone (kary w sztywnej wysokości), które nie są wymierzane, ale są nakładane. Zatem w ich przypadku co do zasady nie znajduje zastosowania art. 189d k.p.a. dotyczący miarkowania wysokości kar. W związku z tym limitująca funkcja winy w przypadku tych kar administracyjnych (w sztywno określonej wysokości) powinna zostać uwzględniona w ramach instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Jak zwracam uwagę w rozdziale dotyczącym odstąpienia od nałożenia kary, nie stanowi ono okoliczności wyłączającej odpowiedzialność, ale rezygnację z nałożenia kary. Przesłanki odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej zostały wskazane w art. 189f k.p.a. i mają one zastosowanie w sytuacji, w której kwestia odstępowania nie została uregulowana w ustawach odrębnych – stanowi o tym art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a. Zatem mają one zastosowanie do większości administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym, tj. tych uregulowanych w u.t.d., p.r.d., u.d.p. Nie mają natomiast zastosowania do kar przewidzianych w ustawie SENT, bowiem kwestia przesłanek odstąpienia została uregulowana w tej ustawie. Wina powinna zostać uwzględniona w ramach przesłanki odstąpienia od nałożenia kary wskazanej w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., tj. znikomej wagi naruszenia i zaprzestania naruszenia. Wprost na to wskazał m.in. WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23: „przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, czy nie), (...)”<sup>402</sup>. Na konieczność uwzględnienia elementu subiektywnego (winy) uwagę zwrócił również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22<sup>403</sup>, oraz WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia

<sup>402</sup> Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, LEX nr 3605341.

<sup>403</sup> Wyr. WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22, LEX nr 3587291: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy),



2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22<sup>404</sup>. W mojej ocenie kwestia winy powinna zostać uwzględniona również w przypadku pozostałych przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, tj. tej wskazanej w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a., który dotyczy odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na uprzednie ukaranie, jeżeli uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Oceniając ten cel i zasadność „podwójnego sankcjonowania”, z pewnością powinno uwzględnić się kwestię winy, w szczególności to, czy nałożenie kolejnej kary nie spowoduje, że całokształt sankcji przekroczy stopień winy. Wina powinna zostać uwzględniona również w przypadku przesłanki wskazanej w art. 189f § 2 i 3 k.p.a., tj. odstąpienia od nałożenia kary w innych przypadkach niż wcześniej wskazane, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. W przypadku ustawy SENT przesłanki odstąpienia od nałożenia kary stanowią ważny interes strony oraz interes publiczny. Również w ramach tych przesłanek kwestia winy powinna podlegać rozważaniu, o czym więcej w rozdziale dotyczącym odstąpienia od nałożenia kary.

Podsumowując rozważania w powyższym zakresie należy wskazać, że w przypadku administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie określonych (mających sztywne stawki) limitująca funkcja winy powinna zostać uwzględniona w ramach instytucji odstąpienia od nałożenia kary.

### **3.4. Wina jako przesłanka odpowiedzialności za delikty uregulowane w poszczególnych ustawach**

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, należyta staranność została uwzględniona przez ustawodawcę w odniesieniu do deliktów z u.t.d. (w odniesieniu do tych dotyczących naruszeń czasu pracy) oraz p.r.d. Kwestia winy (należytej staranności) nie została natomiast uregulowana w ustawie SENT. Z literalnego brzmienia przepisów nie wynika, by miała ona być brana pod uwagę przy nakładaniu kary. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że kwestia winy na gruncie SENT nie może zostać uwzględniona jako okoliczność limitująca wymiar kary, bowiem kary w tej ustawie zostały określone w sposób sztywny. Może zostać natomiast uwzględniona w ramach okoliczności uzasadniającej odstąpienie od nałożenia kary, przy czym powstanie pytanie, czy powinna

---

przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”.

<sup>404</sup> Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22, LEX nr 3506481.

zostać ona uwzględniona w ramach przesłanki interesu publicznego, czy ważnego interesu podmiotu. Problem ten szerzej został opisany w rozdziale pracy dotyczącym odstępowania od nakładania kar. W tym miejscu natomiast należy zwrócić uwagę, że mechanizm odstępowania od nakładania kar stanowi przejaw złagodzenia odpowiedzialności obiektywnej i jej subiektywizacji. Należy jednak, na co wielokrotnie zwracam uwagę w pracy, wyraźnie odróżnić odstąpienie od nałożenia kary (złagodzenie odpowiedzialności) od wyłączenia odpowiedzialności. W mojej ocenie okoliczność dochowania należytej staranności (braku winy) powinna stanowić okoliczność wyłączającą odpowiedzialność, natomiast ewentualny znikomy lub nieznaczny stopień winy powinien stanowić okoliczność braną pod uwagę w ramach mechanizmu odstępowania od nałożenia kary. Analogicznie jak w prawie karnym brak winy powinien wyłączać możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności, natomiast znikomy lub nieznaczny jej stopień mógłby przemawiać za odstąpieniem od nałożenia kary. Zatem teoretycznie kwestia staranności (winy), pomimo tego, że nie została wprost wskazana w przepisach SENT jako okoliczność warunkująca przypisanie odpowiedzialności za delikt, powinna stanowić warunek jej przypisania. Kwestia *quasi-winy* wynika z istoty odpowiedzialności za delikty administracyjne, pomimo że nie została wprost wyartykułowana w poszczególnych ustawach. Biorąc jednak pod uwagę poglądy prezentowane odnośnie od kwestii winy przez większość sądów administracyjnych, m.in. w sprawach, w których kwestia staranności powinna być uwzględniana, trudno sobie wyobrazić, by na chwilę obecną kwestia winy miała stać się okolicznością warunkującą poniesienie odpowiedzialności. Przy tym, w mojej ocenie, zagadnienie to będzie ewoluowało w kierunku uwzględniania „zarzucalności braku staranności” w przypisywaniu odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karą pieniężną. Kwestia *quasi-winy*, z praktycznego punktu widzenia, może być uwzględniana przez organy i sądy w ramach okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary. Z praktycznego punktu widzenia jest to pożądany kierunek, bowiem z perspektyw czasu pozwoli wypracować pogląd na pojęcie winy za delikty administracyjne.

Kwestia winy (należytej staranności) nie została uregulowana również w u.d.p. Z literalnego brzmienia przepisów nie wynika, by miała ona być brana pod uwagę przy nakładaniu kary. Jednocześnie ustawa ta nie przewiduje przesłanek odstępowania od nakładania kar. Zatem, podobnie jak w przypadku innych ustaw, w których wina nie została wskazana, należy przyjmować, że wynika ona z samej istoty odpowiedzialności

za delikty administracyjne. Podobnie jak w przypadku SENT, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo, jest to postulat wyłącznie teoretyczny. Z praktycznego punktu widzenia kwestia winy może zostać uwzględniona w ramach przesłanek odstąpienia od nakładania kar wskazanych w art. 189f k.p.a., które w mojej ocenie znajdują odpowiednie zastosowanie do deliktów przewidzianych w u.d.p., bowiem ustawa ta nie zawiera takich przesłanek.

W ustawie *o odpadach* wina nie została wskazana jako przesłanka warunkująca nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, co – podobnie jak w przypadku wcześniejszych uwag – nie oznacza, że nie stanowi ona przesłanki warunkującej nałożenie kary. Jednak w przypadku u.o. na pierwszy plan wysuwa się drugi aspekt winy: jej funkcja limitująca wysokość kary. Ustawa *o odpadach* zawiera kary, których wysokość nie jest sztywno określona, a kwestię winy należy uwzględniać w ramach dyrektyw ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Art. 199 u.o. stanowi, że „przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia”. W literaturze spotykamy się z następującymi poglądami na kwestię uwzględniania winy w ramach dyrektyw wskazanych w art. 199 u.o. B. Rakoczy zwraca uwagę, że „odpowiedzialność administracyjna to reżim o charakterze zobiektywizowanym, oparty na zasadzie ryzyka, w ramach którego wina nie stanowi przesłanki poniesienia odpowiedzialności. Dostrzegalna jest jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych tendencja do interpretowania reguł tej odpowiedzialności w sposób uwzględniający przesłankę zawinienia podmiotu dopuszczającego się tego naruszenia (...) W art. 199 ustawodawca w sposób normatywny nawiązał do tej tendencji, wyliczając okoliczności obligatoryjnie uwzględniane przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na etapie ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Nie dotyczy to więc etapu wcześniejszego, a więc stwierdzenia naruszenia jako przesłanki poniesienia negatywnych konsekwencji w postaci sankcji finansowej”<sup>405</sup>. Natomiast D. Danecka i W. Radecki wyrażają pogląd, że „okoliczności wskazane w art. 199 mają charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy.

---

<sup>405</sup> K. Karpus [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, komentarz do art. 199 – teza 1 i powołana tam uch. składu 7 sędziów NSA z 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/2011, LexisNexis nr 2808787.

Zgodnie z zasadą dotyczącą odpowiedzialności administracyjnej żadna „wina” (jakkolwiek rozumiana) nie jest przesłanką wymierzenia kary, a na jej wysokość nie wpływają żadne okoliczności o charakterze podmiotowym<sup>406</sup>. Jednak w dalszej części komentarza ci sami autorzy zwracają uwagę, że należy odnotować również odmienny pogląd, odwołujący się do uchwały siedmiu sędziów NSA z 12.12.2011 r., II OPS 2/11, zgodnie z którym „dostrzegalna jest tendencja do interpretowania reguł odpowiedzialności administracyjnej w sposób uwzględniający przesłankę zawinienia podmiotu dopuszczającego się naruszenia. Wynikać ma on z tego, że w art. 199 ustawodawca w sposób normatywny nawiązał do tej tendencji, wyliczając okoliczności obligatoryjnie uwzględniane przez WIOŚ na etapie ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej<sup>407</sup>. Autorzy ci jednak podsumowują, że „pogląd ten jest mocno wątpliwy, ponieważ w tym, co ustawodawca ujął w art. 199, nie sposób dopatrzeć się jakichkolwiek elementów o charakterze podmiotowym, wszystkie okoliczności wymienione w tym przepisie mają charakter przedmiotowy. Zresztą sens przywołanej uchwały z 2011 r. sprowadza się nie tyle do uwzględniania przesłanki zawinienia, ile do zastąpienia odpowiedzialności obiektywnej typu *absolute* odpowiedzialnością nadal obiektywną, ale typu *strict*, od której podmiot może się zwolnić, wykazując, że uczynił wszystko, czego rozsądnie można wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło<sup>408</sup>”.

Na tle wcześniej opisywanych ustaw wyróżnia się ustawa *o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*. Artykuł 33 ust. 1 u.m.p.o. stanowi, że: „Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na odbiorcę odpadów, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 30 000 do 200 000 zł, jeżeli ten, choćby nieumyślnie: (...)”. Podobnie stanowi art. 33 ust. 2 i 3 u.m.p.o. Brzmienie przepisów sprawia wrażenie, że jest to odpowiedzialność oparta na winie, skoro stanowią one o kwestii „nieumyślności”, która intuicyjnie wiązana jest z winą, choć w rzeczywistości stanowi element strony podmiotowej. W tym zakresie zwrócenia uwagi wymaga pogląd zaprezentowany przez W. Radeckiego, który wskazuje, że „znamienne, że znamiona strony przedmiotowej deliktów administracyjnych z 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1, 2 i 3 zostały poprzedzone wyrazami, że ich sprawca czyni to «choćby nieumyślnie», podczas gdy najpoważniejsze delikty z art. 32 ust. 1 i 2 oraz delikt z art. 32 ust. 4 tymi wyrazami

---

<sup>406</sup> D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa...*, komentarz do art. 199 – teza 2.

<sup>407</sup> *Ibidem*.

<sup>408</sup> *Ibidem*.

poprzedzone nie zostały, co od razu stawia przed organami stosującymi prawo zagadkę. Podczas gdy w odniesieniu do deliktów z art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1, 2 i 3 oczywiste jest, że mogą być one popełnione umyślnie lub nieumyślnie, ale nie mogą być popełnione bez wykazania co najmniej nieumyślności, to w odniesieniu do deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 karnista powie, że one mogą być popełnione tylko umyślnie, mając «z tyłu głowy» regułę art. 8 k.k., administratywista powie, że one mogą być popełnione nawet bez wykazania chociażby nieumyślności, mając «z tyłu głowy» regułę, że odpowiedzialność administracyjna jest co do zasady odpowiedzialnością obiektywną. Obaj ze swego punktu widzenia będą mieli rację<sup>409</sup>. Idąc w ślad za tym rozumowaniem, należałoby wskazać, że delikty administracyjne przewidziane w tej ustawie mogą zostać popełnione umyślnie lub nieumyślnie, przy czym warunkiem przypisania odpowiedzialności za nie jest ich popełnienie w sposób chociażby nieumyślny. Zatem jeżeli dojdzie naruszenia, ale nie będzie ono następstwem zachowania umyślnego lub nieumyślnego, to niemożliwe będzie przypisanie za niego odpowiedzialności. Taka konstrukcja przepisów wyraźnie skłania ku przyjęciu winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty opisane w tej ustawie.

Ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych nie zawiera literalnej regulacji wskazującej, by odpowiedzialność ta opierała się na zasadzie winy. W omawianym zakresie należy zwrócić uwagę na treść art. 109 ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy, stanowiącego, że „nie nakłada się kary pieniężnej, o której mowa w art. 107 i art. 108, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że odpowiednio uczestnik przewozu lub podmiot prowadzący kursy nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek działania osób trzecich lub wskutek zdarzeń i okoliczności, którym podmiot nie mógł zapobiec”. Przepis ten zawiera okoliczności wyłączające nałożenie kary, analogiczne do tych wskazanych w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. oraz art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt b p.r.d. Dotyczą one takich sytuacji jak siła wyższa i wyłączna wina osoby trzeciej. Nie dotyczą natomiast kwestii winy – zarzucalnego braku staranności, którego dotyczy art. 92b ust. 1 pkt 1 u.t.d. i art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt a p.r.d. Tym samym kwestia winy nie została wskazana ani jako przesłanka warunkująca poniesienie odpowiedzialności przewidzianej w u.p.t.n., nie została wskazana również jako okoliczność limitująca wysokość kary, co wynika z tego, że kary przewidziane w tej ustawie zostały określone w sposób sztywny. Jednak, podobnie jak w przypadku innych

---

<sup>409</sup> W. Radecki, *Przemiany przepisów o karach pieniężnych* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, tom II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.

ustaw, w których wina nie została wskazana, należy przyjmować, że wynika ona z samej istoty odpowiedzialności za delikty administracyjne. Jak w przypadku już wcześniej opisywanych ustaw jest to postulat wyłącznie teoretyczny. Natomiast z praktycznego punktu widzenia kwestia winy może zostać uwzględniona w ramach przesłanek odstąpienia od nakładania kar wskazanych w art. 189f k.p.a., które w mojej ocenie znajdują odpowiednie zastosowanie do deliktów przewidzianych w u.p.t.n., bowiem ustawa ta nie zawiera takich przesłanek.

### **3.5. Compliance jako okoliczność wyłączająca zawinione działanie**

Należyta staranność jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność za delikt administracyjny ma jeszcze jeden aspekt, na który w ogóle nie zwraca się uwagi w literaturze i orzecznictwie dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych. Wiąże się on bezpośrednio z jej prewencyjnym charakterem (istotą). Chodzi o stymulowanie podmiotu nie tylko do przestrzegania prawa, ale starannego działania, mającego zapobiec jego naruszeniom. Jeżeli należyta staranność wyłącza odpowiedzialność za delikt, stanowi tym samym zachętę do tego, by w prowadzonej działalności być starannym, jest to bowiem premiowane, a jak już wielokrotnie wskazano w tej pracy, funkcją administracyjnych kar pieniężnych nie jest przede wszystkim odpłata, ale przymuszenie do przestrzegania prawa.

Z tej perspektywy uwagę zwraca kwestia stosunkowo nowego na gruncie polskiego języka prawniczego pojęcia *compliance*. W tym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na projekt ustawy o zmianie ustawy o z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>410</sup>. Znalazł się w nim art. 5b ust. 5, który stanowi, że „podmiot zbiorowy nie ponosi odpowiedzialności na podstawie ust. 2 pkt 2, jeżeli pomimo istnienia nieprawidłowości, o której mowa w tym przepisie, wykaże, że wszystkie organy i osoby uprawnione do działania w jego imieniu lub interesie zachowały należytą staranność wymaganą w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością”. W art. 5b ust. 2 pkt 2 mowa jest o tym, że „warunkiem

---

<sup>410</sup> Projekt z dnia 29 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, numer z wykazu UD421, dostępny na stronie internetowej RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952> [dostęp dnia: 28 grudnia 2023 r.].

odpowiedzialności na podstawie ust. 1 jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego w następstwie takiej nieprawidłowości w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która ułatwiła lub umożliwiła popełnienie czynu zabronionego, chociaż inna organizacja działalności mogła zapobiec popełnieniu tego czynu”. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że nie definiuje ona pojęcia należytej staranności, przejmując je z art. 355 § 2 k.c. „Zastosowanie terminologii oraz koncepcji typowych dla prawa cywilnego wskazuje, że przyjęta konstrukcja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma charakter mieszany. Z jednej strony jest bowiem odpowiedzialnością karną, z drugiej zaś zawiera liczne elementy charakterystyczne dla prawa cywilnego. Oprócz bowiem pojęcia należytej staranności ustawa odwołuje się także do koncepcji winy w wyborze, winy w nadzorze czy też winy organizacyjnej”<sup>411</sup>. Projektowany art. 5b ust. 5 stanowi wyłączenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w przypadku wdrożenia przez niego właściwej i adekwatnej procedury *compliance*. *Compliance* (z ang. zgodność) to zapewnienie zgodności działalności z prawem (*hard law*), zaleceniami lub stosownymi praktykami (*soft law*). Przyjmuje się, że w przypadku przedsiębiorstw, *compliance* oznacza taką organizację przedsiębiorstwa i nadzór nad nim, a zatem stworzenie odpowiedniej struktury i procedur, które zredukują do minimum ryzyko wystąpienia naruszeń w tym przedsiębiorstwie<sup>412</sup>. Kwestia odpowiedzialności podmiotów zbiorowych oraz *compliance* jest tak obszerna, że nie sposób jej w całości omówić w tym miejscu. To, co natomiast wymaga zaakcentowania na potrzeby niniejszej pracy, to fakt, że regulacja przynależna do prawa karnego *sensu largo*, którą niewątpliwie stanowi ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, posługuje się pojęciami wprost zaczerpniętymi z prawa cywilnego, takimi jak m.in. wina w wyborze, wina w nadzorze czy też wina organizacyjna. Ustawa ta przewiduje wyłączenie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyn zabroniony w sytuacji, w której pomimo istnienia nieprawidłowości wszystkie organy i osoby uprawnione do działania w jego imieniu lub interesie zachowały należyłą staranność wymaganą w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością. Taka

---

<sup>411</sup> Patrz uzasadnienie projektu z dnia 29 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, numer z wykazu UD421, dostępny na stronie internetowej RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952> [dostęp dnia: 29 grudnia 2023 r.].

<sup>412</sup> Por. B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 16–17.

konstrukcja racjonalizuje odpowiedzialność podmiotów zbiorowych z jednej strony, z drugiej strony natomiast zachęca do wprowadzania procedur zapobiegających powstawaniu naruszeń i działania zgodnie z prawem.

W mojej ocenie, w przypadku deliktów administracyjnych związanych z transportem drogowym, należyta staranność wymagana w danych okolicznościach w organizacji działalności przedsiębiorstwa transportowego oraz w nadzorze nad tą działalnością również powinna stanowić okoliczność wyłączającą odpowiedzialność.

W przypadku gdy należyta staranność będzie wyłączała odpowiedzialność, wówczas podmioty poddane tej odpowiedzialności zyskają dodatkową zachętę do jej prowadzenia zgodnie z przepisami, w szczególności do poprawiania obowiązujących w tych podmiotach wewnętrznych procedur organizacyjnych i nadzorczych. Będzie się w tym również wyrażała prewencyjna funkcja tej odpowiedzialności ukierunkowana na przywrócenie zgodnego z prawem działania przedsiębiorstwa transportowego, a nie wyłącznie represjonowanie podmiotu w przypadku naruszenia. W tym kontekście na uwagę zasługuje art. 7d ust. 4 pkt 2 u.t.d., który wskazuje jako jedno z kryteriów przy ocenie dobrej reputacji przewoźnika to, „czy istnieje możliwość poprawy sytuacji w przedsiębiorstwie, w tym czy w przedsiębiorstwie podjęto działania mające na celu wdrożenie prawidłowej dyscypliny pracy lub wdrożono procedury zapobiegające powstawaniu naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego”. Kryterium to jest określane „planem naprawczym”, a jego wdrożenie uznawane jest za najistotniejsze dla stwierdzenia przez organ, że dobra reputacja przewoźnika drogowego pozostaje nienaruszona. Jak wskazuje Główny Inspektor Transportu Drogowego, „postępowanie w sprawie sprawdzenia spełniania wymogu dobrej reputacji nie musi zakończyć się decyzją o jej utracie, aby został spełniony jego cel. Już wszczęcie postępowania jest ostrzeżeniem dla przewoźnika drogowego i może spowodować poprawę jego działalności. Inaczej mówiąc, nie tylko stwierdzenie utraty dobrej reputacji spełnia wyżej wymienione cele, ale także samo prowadzenie postępowania odnosi prewencyjny skutek zapobiegający popełnianiu przez przedsiębiorcę w przyszłości naruszeń obowiązków i warunków wykonywania przewozu drogowego”<sup>413</sup>. W powyższym stwierdzeniu jak w soczewce skupia się istota sankcji administracyjnych.

---

<sup>413</sup> Decyzja GITD z dnia 19 lipca 2023 r., nr BTM.DR.570.361.2023.1257.437637, niepublikowana; decyzja GITD z dnia 29 września 2023 r., BTM.DR.570.741.2023.1233.465280, niepublikowana; decyzja



Z powyższych względów należyta staranność przejawiająca się m.in. wprowadzaniem adekwatnych procedur i działań naprawczych powinna stanowić okoliczność wyłączającą odpowiedzialność za delikt administracyjny. W przypadku natomiast gdy staranność przewoźnika nie jest wystarczająca, by wyłączyć odpowiedzialność, należy wziąć ją pod uwagę w ramach miarkowania kar (względnie określonych) lub jako okoliczności mającej znaczenie dla odstąpienia od nałożenia kary (określonej w sztywnej wysokości).

### **3.6. Wnioski**

Ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi wymaga indywidualizacji. Za niedopuszczalne i niezgodne z zasadą proporcjonalności należy uznać nakładanie sztywno określonych administracyjnych kar pieniężnych bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności naruszenia.

W mojej ocenie odpowiedzialność, która za przedmiot ma stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, pełniących równolegle z innymi funkcjami również funkcję represyjną, powinna być stosowana z odpowiednim zachowaniem standardów właściwych dla prawa represyjnego w autonomicznym rozumieniu konstytucyjnym, konwencyjnym i unijnym. Z tego względu powinna ona opierać się na zasadzie winy, przy czym nie rozumianej identycznie jak w prawie karnym. W zakresie pojęcia „winy” na gruncie prawa deliktów administracyjnych konieczne jest odwołanie się do koncepcji znanych prawa cywilnemu, takich jak wina w wyborze, wina w nadzorze, wina organizacyjna, czy też wina anonimowa. Należy zwrócić uwagę, że stanowiły one również punkt odniesienia dla pojęcia „winy” na gruncie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, z którą odpowiedzialność za delikty administracyjne wykazuje wiele podobieństw. Natomiast próba „kalkowania” koncepcji winy prezentowanej w prawie karnym na grunt deliktów administracyjnych skazana jest na niepowodzenie i prowadzi do nieporozumień oraz oporu administratywistów przed przyjęciem winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne.

---

GITD z dnia 27 października 2023 r., nr BTM.DR.570.818.2023.2285.476615, niepublikowana; decyzja GITD z dnia 10 listopada 2023 r., nr BTM.DR.570.795.2023.1224.481550, niepublikowana; decyzja GITD z dnia 23 listopada 2023 r., BTM.DR.570.742.2023.1233.487095, niepublikowana;

Na gruncie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi skłaniam się do definiowania winy jako zarzucalnego braku należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach, w tym również jej braku w organizacji działalności podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością. Podmiot któremu grozi administracyjna kara pieniężna powinien móc się uwolnić od odpowiedzialności jeżeli wykaze, że on sam dochował należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach lub wszystkie organy i osoby uprawnione do działania w jego imieniu lub interesie zachowały należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością.

Rozstrzygnięcie, czy odpowiedzialność administracyjna oparta jest na zasadzie winy, wiąże się z określonymi skutkami materialnymi i procesowymi – rzutuje i kształtuje model odpowiedzialności, przez co ma ono istotne i zasadnicze znaczenie. Jednocześnie oparcie odpowiedzialności za delikt na zasadzie winy nie tylko czyni ją bardziej proporcjonalną i sprawiedliwą, ale stanowi również istotny czynnik stymulujący do działania zgodnego z prawem, jeżeli jest ono premiowane. W tym zakresie istotne jest odwołanie się do zagadnienia *compliance*, które zostało opisane w pracy.

Na gruncie deliktów administracyjnych wina spełnia nie tylko funkcję warunkującą przypisanie odpowiedzialności, ale również funkcję limitującą surowość kary, która nie powinna przekraczać stopnia winy. O ile co do pierwszej kwestii doktryna i orzecznictwo są bardzo podzielone, o tyle w zakresie dotyczącym limitowania surowości kary poglądy nie są już tak spolaryzowane i już obecnie funkcjonują mechanizmy prawne pozwalające uwzględnić zawinienie, np. jako okoliczność uzasadniającą odstąpienie od nałożenia kary.

W perspektywie kilku lub kilkunastu lat, spory w doktrynie i orzecznictwie nie będą dotyczyć tego, czy wina stanowi przesłankę odpowiedzialności za delikt administracyjny, bo to stanie się oczywiste, ale spory będą dotyczyły koncepcji winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne.

## ROZDZIAŁ IV

### OKOLICZNOŚCI WYŁĄCZAJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Podczas gdy w doktrynie i orzecznictwie sporną kwestią pozostaje to, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter obiektywy, czy też oparta jest na zasadzie winy, poza sporem jest to, że nie ma ona charakteru absolutnego i istnieją okoliczności ją wyłączające. Jest to bardzo istotne, bowiem jeszcze dwie dekady temu kwestia ta nie była tak oczywista i w ustawach przewidujących administracyjne kary pieniężne nie funkcjonowały okoliczności wyłączające tę odpowiedzialność, czyniąc ją *de facto* odpowiedzialnością absolutną (*absolute liability*).

W zakresie dotyczącym łagodzenia obiektywnej odpowiedzialności za delikt administracyjny mamy do czynienia z dwoma odrębnymi rozwiązaniami, które niestety w praktyce orzecniczej często traktowane są zamiennie, jako jedno i to samo rozwiązanie. Chodzi o wyłączenie odpowiedzialności za delikt, charakteryzujące się tym, że postępowania dotyczącego nałożenia kary pieniężnej nie wszczyna się, a wszczęte umarza, oraz instytucję odstąpienia od nałożenia kary. W przypadku wyłączenia odpowiedzialności, pomimo powstania stanu niezgodnego z prawem, wyczerpania znamion deliktu administracyjnego, w ogóle nie następuje przypisanie odpowiedzialności za niego. Natomiast w przypadku odstąpienia od nałożenia kary mamy do czynienia wyłącznie z zaniechaniem nałożenia kary, dochodzi bowiem do popełnienia deliktu administracyjnego, przypisania za niego odpowiedzialności konkretnemu sprawcy, lecz odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na określone okoliczności.

Okolicznością wyłączającą ukaranie jest np. siła wyższa, uregulowana w art. 189e k.p.a. Jest to jedyna kodeksowa przesłanka wyłączenia odpowiedzialności. Natomiast inne okoliczności wyłączające ukaranie umiejscowione są w aktach prawnych dotyczących poszczególnych deliktów administracyjnych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że analiza ustaw, w których zostały przewidziane delikty administracyjne dotyczące przewozów drogowych, wskazuje, że nie przewidują one jednocześnie okoliczności wyłączających nakładanie kar oraz instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Wyjątek stanowi ustawa SENT, o czym w dalszej części rozdziału. Może to prowadzić do wrażenia, że w istocie ustawodawca traktuje te mechanizmy zamiennie, jako powodujące ten sam skutek w postaci złagodzenia odpowiedzialności

administracyjnej poprzez zaniechanie nałożenia kary pieniężnej<sup>414</sup>. Należy natomiast wskazać, że instytucje te są całkowicie odrębne, pomimo ich pozornie takiego samego skutku wyłącznie w sferze finansowej. W tym zakresie należy wskazać, że w projekcie ustawy wprowadzającej do k.p.a. przepisy o karach pieniężnych wyraźnie odróżniono okoliczność wyłączającą nałożenie kary (siła wyższa – art. 189e) od odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f). Pierwszą połączono ze stroną podmiotową (wystąpieniem subiektywnego elementu zawinienia), a zatem z przypisaniem odpowiedzialności za delikt, a drugą wyłącznie z kwestią kary – zasadnością odstąpienia od jej nałożenia.

#### 4.1. Siła wyższa

Jedyną okolicznością wyłączającą odpowiedzialność za delikt administracyjny<sup>415</sup> sformułowaną w k.p.a. jest siła wyższa. Art. 189e k.p.a. stanowi, że: „W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. Jednocześnie przepis ten, tak samo jak inne przepisy k.p.a., nie definiuje pojęcia siły wyższej. Zatem definicja tego pojęcia została pozostawiona wykładni.

Należy zwrócić uwagę, że pojęcie siły wyższej jest charakterystyczne dla prawa cywilnego. Charakteryzują je elementy obiektywne i subiektywne. „Do elementów obiektywnych należy zaliczyć zewnętrzny oraz nadzwyczajny charakter zdarzenia, brak możliwości jego przewidzenia oraz zapobiegnięcia mu. Element subiektywny to zachowanie przez podmiot obowiązany najwyższej staranności w celu zapobieżenia zdarzeniu lub jego skutkom”<sup>416</sup>. Doktryna prawa cywilnego wyróżnia trzy rodzaje siły wyższej, które stanowią: katastrofalne działania przyrody, akty władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz poważne zaburzenia życia publicznego<sup>417</sup>. Jednocześnie wskazuje się,

---

<sup>414</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a. wprowadzającej regulacje ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1183, 28 grudnia 2016 r., s. 69–72.

<sup>415</sup> Delikt administracyjny – naruszenie prawa administracyjnego polegające na niedopełnieniu obowiązku lub naruszeniu zakazu będące rezultatem zachowania (działania lub zaniechania), za które nakładana jest administracyjna kara pieniężna (D. Korczyński – definicja własna).

<sup>416</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 189e – teza 2.

<sup>417</sup> W. Warkało, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, PiP 1949, nr 9–10, s. 100–102.

że obowiązek wykazania, że do naruszenia prawa doszło wskutek siły wyższej, należy do podmiotu obowiązanego.

W komentarzach do art. 189e jednoznacznie wskazuje się, że określenie „strona nie podlega ukaraniu” należy rozumieć w ten sposób, że organ administracyjny nie nakłada na adresata zakazu administracyjnej kary pieniężnej. Naruszenie prawa wskutek działania siły wyższej nie jest natomiast przesłanką odstąpienia od wymierzenia kary<sup>418</sup>. Jednak naruszenie prawa wskutek błędnej oceny okoliczności jako siły wyższej lub działanie w okolicznościach zbliżonych do siły wyższej może stanowić uzasadnienie odstąpienia od nałożenia kary. Pogląd taki wynika z pewnej analogii do stanu wyższej konieczności oraz obrony koniecznej znanej prawu karnemu. Obie okoliczności w pełnej (czystej) postaci stanowią kontratypy i wyłączają bezprawność czynu – co wynika z brzmienia przepisu „Nie popełnia przestępstwa” (art. 25 § 1 k.k., art. 26 § 1 k.k.). Natomiast w przypadku przekroczenia granic obrony koniecznej (art. 25 § 2 k.k.) lub przekroczenia granic stanu wyższej konieczności (art. 26 § 3 k.k.) stanowi to podstawę do nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od niej.

Chociaż przepisy nie stanowią o tym wprost, działanie w okolicznościach błędnej oceny okoliczności jako siły wyższej lub działanie w okolicznościach zbliżonych do siły wyższej powinno stanowić okoliczność braną pod uwagę w zakresie zasadności odstąpienia od nałożenia kary jako okoliczność z art. 189f § 2 k.p.a. („w przypadkach innych niż wymienione w § 1 ...”). Przykładem takiej sytuacji może być konflikt zbrojny w Ukrainie, który rozpoczął się 24 lutego 2022 r. i który ma istotny wpływ na funkcjonowanie ukraińskich i polskich przewoźników wykonujących przewozy w relacji Ukraina–UE, w tym tranzytem przez Polskę. Jednocześnie konflikt ten nie stanowi siły wyższej na terytorium RP, która wyłączałaby odpowiedzialność za naruszenia na podstawie art. 189e k.p.a. Jednak w przypadku niektórych naruszeń popełnionych w związku z tym konfliktem celowe może być zneutralizowanie finansowych ich konsekwencji. Tym samym okoliczności te mogą zostać wzięte pod uwagę właśnie w ramach przesłanki odstąpienia od nałożenia kary.

Należy zwrócić uwagę, że siła wyższa została wprost wskazana w k.p.a. jako okoliczność wyłączająca ukaranie. Zatem ma ona zastosowanie do wszystkich deliktów administracyjnych, do nakładania których zastosowanie znajduje k.p.a. Przy czym nie ma

---

<sup>418</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz ...*, komentarz do art. 189e - teza 6.

znaczenia ewentualna kwestia uregulowania siły wyższej w przepisach odrębnych. Wynika to z tego, że art. 189 § 1 k.p.a. stanowi, że „w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu” (działu IVA). Natomiast w art. 189 § 2 k.p.a., dotyczącym wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. do kar administracyjnych, siła wyższa nie została wymieniona. Została uregulowana w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich deliktów administracyjnych, do których zastosowanie mają przepisy k.p.a.

Problem natomiast pojawia się w odniesieniu do kar pieniężnych, do których nie stosuje się k.p.a., lecz stosuje się przepisy o.p. W tym zakresie należy wskazać uwagę na ustawę SENT, która w art. 26 ust. 5 stanowi, że „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. W ustawie SENT nie została uregulowana kwestia siły wyższej, podobnie jak nie została ona uregulowana w o.p. Jednocześnie do kar nakładanych na podstawie SENT nie ma zastosowania k.p.a., co wynika zarówno z treści art. 26 ust. 5 SENT, jak i uzasadnienia projektu ustawy i następnie uzasadnień jej nowelizacji.

Tym samym siła wyższa nie stanowi wprost okoliczności wyłączającej ukaranie za delikty SENT. Jest to istotny brak legislacyjny, a jednocześnie jedno z potwierdzeń przyjętego przez ustawodawcę na gruncie przepisów SENT błędnego rozwiązania polegającego na odesłaniu do o.p. w zakresie dotyczącym stosowania administracyjnych kar pieniężnych w sytuacji, gdy o.p. nie zawiera uregulowań właściwych dla stosowania administracyjnych kar pieniężnych, a wręcz przeciwnie – w zakresie, w którym sama je przewiduje, odsyła do działu IVA k.p.a. Art. 86m o.p., dotyczący nakładania kar pieniężnych za niewprowadzenie lub niestosowanie wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania niewywiązywaniu się z obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych, w § 3 wprost stanowi, że „w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do nakładania kary pieniężnej stosuje się przepisy działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego”. Natomiast w § 4 stanowi, że „do postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w § 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu IV, przy czym od decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych”. Odesłanie zawarte w art. 26 ust. 5 ustawy SENT stanowi odesłanie częściowo w próżnię, bowiem o.p. jest ustawą odpowiednią ewentualnie do uregulowania kwestii proceduralnych, m.in. zasad wszczęcia postępowania, stron postępowania, dowodów itd. Nie jest natomiast ustawą, która regulowałaby kwestie odnoszące się do

nakładania kar pieniężnych. Potwierdza to również fakt, że ustawodawca nowelizując przepis przewidujący sankcję VAT, w zakresie kryteriów jakie organ powinien brać pod uwagę ustalając jej wymiar wskazanych w art. 112b ust. 2b<sup>419</sup>, wzorował się na rozwiązaniu z art. 189d k.p.a., na co wprost wskazał w uzasadnieniu projektu nowelizacji. Czy zatem siła wyższa nie stanowi okoliczności egzoneracyjnej w odniesieniu do deliktów SENT? W przepisach nie została ona wprost wskazana, co jest istotnym brakiem legislacyjnym. Uzasadniony jest zatem w tym zakresie postulat *de lege ferenda* nowelizacji ustawy SENT i dodania siły wyższej jako przesłanki egzoneracyjnej lub zmiany art. 26 ust. 5 SENT poprzez odesłanie w zakresie nieuregulowanym do przepisów k.p.a. zamiast do o.p.

Należy jednak wskazać, że nieuregulowanie wprost w przepisach siły wyższej nie oznacza, że nie powinna zostać ona przez organ uwzględniona. Powinna zostać ona uwzględniona poprzez odwołanie się bezpośrednio do nadrzędnych wartości wyrażonych w Konstytucji RP. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że siła wyższa w praktyce mogłaby zostać uwzględniona jako okoliczność uzasadniająca odstępianie od nałożenia kary – w ramach przesłanki interesu publicznego. Byłoby to jednak rozwiązanie stanowiące wyłącznie protezę, będącą następstwem braku regulacji i mogło prowadzić do utrwalania błędnego zamiennego traktowania okoliczności egzoneracyjnych i łagodzących odpowiedzialność w postaci odstąpienia od nałożenia kary. O rozwiązaniu takim należało jednak wspomnieć wobec bardzo rozsądnego, z punktu widzenia słuszności, rozstrzygnięcia Naczelnika UCS w Poznaniu z 17.03.2022 r., znak sprawy 398000-COC2.48.28.2021<sup>420</sup>, który odstąpił od nałożenia kary z ustawy SENT co prawda

---

<sup>419</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U, poz. 1059 ze zm. W jej projekcie wskazano, że: „w zakresie tematyki stosowania administracyjnej kary pieniężnej, jaką pozostaje sankcja VAT, warto odwołać się również do rozwiązań przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (...) W art. 189d KPA przewidziano w związku z powyższym katalog dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (...). Z uwagi jednak na występujący rozdział w zakresie prawa publicznego ww. ogólne regulacje zawarte w KPA nie znajdują zastosowania do materii prawa podatkowego, dla którego właściwa w zakresie procedury pozostaje Ordynacja podatkowa. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, należy dokonać zmian w zakresie stosowania regulacji dotyczących dodatkowego zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 112b i art. 112c ustawy o VAT, w kierunku, jaki wyznaczyło orzeczenie TSUE C-935/19, a jaki został już zastosowany w polskim systemie prawnym na gruncie zmian w KPA”.

<sup>420</sup> Decyzja Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego w Poznaniu z dnia 17 marca 2022 r., znak sprawy 398000-COC2.48.28.2021, niepublikowana.

nie z uwagi na siłę wyższą, ale z uwagi na stan wyższej konieczności, odwołując się wprost do nadrzędnych wartości konstytucyjnych.

Jednak rozwiązania takie wynikają z braku regulacji i choć z perspektywy praktyki są słuszne, to z teoretycznego punktu widzenia nie są prawidłowym stosowaniem prawa. Stan wyższej konieczności, podobnie jak siła wyższa, powinny prowadzić do umorzenia postępowania, a nie odstąpienia od nałożenia kary, bowiem obydwie wyłączają odpowiedzialność. Odstąpienie od nałożenia kary byłoby uzasadnione natomiast w przypadku przekroczenia stanu wyższej konieczności lub błędnej oceny okoliczności jako siły wyższej albo działanie w okolicznościach zbliżonych do siły wyższej.

#### **4.2. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie o transporcie drogowym**

Na gruncie ustawy o transporcie drogowym należy zwrócić uwagę na art. 92b oraz 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., zatytułowane kolejno *Wyłączenie odpowiedzialności przewoźnika* oraz *Pozostałe przypadki wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika*.

Pierwszy z przepisów został szczegółowo omówiony w części pracy dotyczącej winy, odnosi się bowiem wprost do kwestii należytej staranności. Natomiast w tej części pracy omówiono art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. Stanowi on, że: „Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot wykonujący przewozy lub inne czynności związane z przewozem nie miały wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć”. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2011 r. w zakresie dotyczącym przepisów wyłączających odpowiedzialność, „określają one okoliczności ekskulpujące od odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego przewozy drogowe. Na konieczność ograniczania zasady „winy obiektywnej” przez wskazanie takich okoliczności wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, jak chociażby w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93, gdzie TK stwierdził: „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi bowiem wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem



okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności". Należy także wskazać, że międzynarodowe orzecznictwo, oceniające instytucję „winy obiektywnej” m.in. pod kątem zgodności z przepisami EKPC, dopuszcza jej stosowanie pod warunkiem, iż zasada winy obiektywnej jest stosowana w rozsądnych i proporcjonalnych do szkodliwości czynu granicach, zagwarantowana jest możliwość uwolnienia się od winy przez wskazanie okoliczności uniewinniających<sup>421</sup>.

Ustawodawca wskazał, że jego zamysłem było określenie okoliczności ekskulpujących od odpowiedzialności administracyjnej podmiotu wykonującego przewozy drogowe – ograniczających zasadę „winy obiektywnej”. I rzeczywiście o ile art. 92b stanowi o okolicznościach ekskulpujących, o tyle art. 92c ust.1 pkt 1 u.t.d. stanowi o okolicznościach egzoneracyjnych – wyłączających odpowiedzialność, które należy odróżnić. O ile okoliczności ekskulpujące dotyczą wyłączenia winy, okoliczności egzoneracyjne odnoszą się do wyłączenia odpowiedzialności z uwagi na okoliczności „zewnątrzne”.

w przypadku okoliczności egzoneracyjnych nie ma tak dużego znaczenia spór o model odpowiedzialności za delikty administracyjne, tj. czy jest to odpowiedzialność obiektywna, czy jest to odpowiedzialność oparta na winie. Ważne, co jest już poza sporem, że nie jest to odpowiedzialność absolutna.

Okoliczności egzoneracyjne występują zarówno w przypadku odpowiedzialności obiektywnej, jak i odpowiedzialności opartej na winie. Art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. dotyczy faktycznie takich okoliczności jak: siła wyższa; nastąpienie szkody wyłącznie z winy poszkodowanego; nastąpienie szkody wyłącznie z winy osoby trzeciej, za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Należy natomiast wskazać, że przepis ten nie dotyczy należytej staranności podmiotu wykonującego przewozy, jak ma to miejsce w przypadku art. 92b ust. 1 u.t.d.<sup>422</sup>.

Należy podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma widocznego rozróżnienia pomiędzy mechanizmem z art. 92b ust. 1 pkt 1 i art. 93c ust. 1 pkt 1 u.t.d. Jako przykład można wskazać wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada

---

<sup>421</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454 ze zm.), VI kadencja, druk sejm. Nr 4061.

<sup>422</sup> Por. 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. 32–49.

2022 r., VI SA/Wa 1646/22, w uzasadnieniu którego wskazano, że „przesłanek wymienionych w art. 92c ust. 1 u.t.d. nie da się wykazać jedynie przez przywołanie takich okoliczności. Okolicznościami, o których mowa w tym przepisie, mogą być bowiem wyłącznie sytuacje ponadprzeciętne, odbiegające od standardowych stanów faktycznych, których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy przy zachowaniu najwyższej staranności i przezorności nie był w stanie przewidzieć”<sup>423</sup>. Przykładem tożsamego podejścia jest wyrok NSA z 3 listopada 2022 r., II GSK 1147/19, w którym wskazano, że „samowolne działanie kierowcy, którym przedsiębiorca posługuje się przy wykonywaniu działalności, w żadnym razie nie może zostać zakwalifikowane jako zdarzenie spowodowane wystąpieniem nadzwyczajnych, nieprzewidywalnych i niezależnych od przedsiębiorcy okoliczności, o których mowa w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., a w istocie rzeczy jest ono wyłącznie skutkiem niewłaściwej organizacji pracy samego przedsiębiorstwa oraz wynikiem braku właściwych rozwiązań mających na celu zdyscyplinowanie pracownika”<sup>424</sup>. Tak samo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 31 sierpnia 2022 r., III SA/Po 316/22, wskazał, że: „przepis art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. odnosi się jedynie do wyjątkowych sytuacji i to takich, których doświadczony i profesjonalny podmiot wykonujący przewóz drogowy przy zachowaniu najwyższej staranności i przezorności nie był w stanie przewidzieć. Sprawą przedsiębiorcy (przewoźnika) jest wprowadzenie takich organizacyjnych rozwiązań, które będą dyscyplinować osoby wykonujące na jego rzecz usługi kierowania pojazdem i eliminować naruszenia. Przedsiębiorca ma możliwość reagowania na działania osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu transportu drogowego”<sup>425</sup>.

Należy podkreślić, że art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. dotyczy wyłącznie takich okoliczności jak siła wyższa, nastąpienie szkody wyłącznie z winy poszkodowanego, nastąpienie szkody wyłącznie z winy osoby trzeciej, za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Należy natomiast wskazać, że przepis ten nie dotyczy należytej staranności.

Z powyższej perspektywy uzasadnione jest zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Opolu z 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22<sup>426</sup>, oraz utrzymujące je w mocy orzeczenia NSA

---

<sup>423</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2022 r., VI SA/Wa 1646/22, LEX nr 3455413.

<sup>424</sup> Tak samo wyr. NSA z dnia 3 listopada 2022 r., II GSK 1046/19, LEX nr 3478914.

<sup>425</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2022 r., III SA/Po 316/22, LEX nr 3409052.

<sup>426</sup> Wyr. WSA w Opolu z dnia 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22, LEX nr 3329095.

z 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/2<sup>427</sup>, zapadłe na gruncie u.t.d. Sprawa dotyczyła nałożenia kary na podmiot transportujący odpady, który dochował wszystkich związanych z tym wymagań, natomiast w trakcie kontroli stwierdzono, że pojazd nie był odpowiednio oznakowany tablicą „odpady”. Rozpatrujący sprawę WSA w Opolu uchylił decyzję organu o nałożeniu kary i odwołując się do art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. wskazał, że „nie do zaakceptowania jest taka wykładnia tego przepisu, która prowadzi do nałożenia kary na podmiot wykonujący legalnie przewóz odpadów, który dopełnił obowiązków w zakresie tego przewozu – w tym przypadku oznakował pojazd w odpowiedni sposób i tylko w wyniku następnych, niezależnych od niego zdarzeń zaistniała okoliczność wyczerpująca znamiona naruszenia z lp. 4.8 załącznika 3 do u.t.d.”<sup>428</sup> Wyrok ten został utrzymany w mocy przez NSA, który w uzasadnieniu orzeczenia zaakceptował wykładnię przepisu dokonaną przez WSA w Opolu. Jednocześnie NSA wskazał, że hipoteza normy prawnej zawartej w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. nie wyłącza z zakresu tej regulacji zdarzeń losowych, natomiast zupełnie inną kwestią jest to, czy okoliczności takiego zdarzenia spełniają przesłankę wskazaną w tym przepisie – „których podmiot nie mógł przewidzieć”.

#### **4.3. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie *Prawo o ruchu drogowym***

Na gruncie ustawy *Prawo o ruchu drogowym* należy zwrócić uwagę na art. 140aa ust. 4 p.r.d.u., który stanowi, że: „Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a pkt 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli: 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że ten podmiot: a) dochował należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem, b) nie miał wpływu na powstanie naruszenia”

Pierwsza okoliczność, wskazana w art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt a p.r.d.u., dotyczy należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem, a zatem kwestii winy, a została opisana w rozdziale pracy dotyczącym winy.

Z perspektywy okoliczności egzoneracyjnych, wyłączających odpowiedzialność, należy zwrócić uwagę na drugą okoliczność – wskazaną w art. 140aa

---

<sup>427</sup> Wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/22, niepublikowany.

<sup>428</sup> Wyr. WSA w Opolu z dnia 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22, LEX nr 3329095.

ust.4. pkt 1 ppkt b p.r.d.u. Przepis ten, podobnie jak art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d., dotyczy sytuacji, w której podmiot nie miał wpływu na powstanie naruszenia. Zatem okoliczność egzoneryacyjna wskazana w tym przepisie dotyczy wyłącznie takich okoliczności jak siła wyższa, nastąpienie szkody wyłącznie z winy poszkodowanego, nastąpienie szkody wyłącznie z winy osoby trzeciej, za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Należy natomiast wskazać, że przepis ten nie dotyczy należytej staranności. Zatem za w pełni aktualne należy uznać uwagi poczynione odnośnie do art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. i ich powtarzanie w tym miejscu byłoby nieuzasadnione.

Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy u.t.d. a p.r.d. W przypadku p.r.d. wprowadza ono okoliczność egzoneryacyjną i ekskulpującą odnośnie do wszystkich przewidzianych w niej naruszeń. Natomiast w u.t.d. okoliczność ekskulpująca została wprowadzona wyłącznie odnośnie do naruszeń związanych z czasem pracy kierowców (art. 92b ust. 1 pkt 1 u.t.d.), natomiast w przypadku wszystkich naruszeń została wprowadzona przesłanka egzoneryacyjna (art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d.). Tym samym w obecnym stanie prawnym, przykładowo, przewoźnik wykonujący przewóz pojazdem nienormatywnym, który dochowa należytej staranności, będzie mógł się uwolnić od odpowiedzialności za delikt z p.r.d., ale nie uwolni się od odpowiedzialności za to samo zachowanie kwalifikowane z u.t.d. (np. lp. 10.2.4 zał. nr 3 do u.t.d.). Powyższe zostało szczegółowo opisane w rozdziale pracy dotyczącym winy, w tym miejscu jednak należy na to zwrócić uwagę, bowiem obrazuje, w jak niejednolity sposób uregulowane są przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne, w tym w sytuacjach, w których za jedno zachowanie grożą dwie kary z dwóch różnych ustaw, przy czym na podstawie jednej można uwolnić się od odpowiedzialności (p.r.d.), a na podstawie drugiej jest to niemożliwe (u.t.d.).

Kolejna przesłanka wyłączająca odpowiedzialność z p.r.d. została wskazana w art. 140aa ust. 4 pkt 2. Stanowi on, że „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a pkt 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli rzeczywista masa całkowita pojazdu nienormatywnego nie przekracza dopuszczalnej wielkości lub wielkości określonej w zezwoleniu, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, a przekroczenie dotyczy wyłącznie nacisku osi pojazdu w przypadku przewozu ładunków sypkich oraz drewna”. Przepis ten jest wyrazem racjonalności ustawodawcy i uwzględnienia praktycznych aspektów związanych z przewozem materiałów sypkich i drewna. W przypadku tych pierwszych może dochodzić od ich przemieszczania się

w przestrzeni ładunkowej w trakcie jazdy, co powoduje, że wykonujący przewóz nawet przy dokonaniu najwyższych aktów staranności nie jest w stanie zapobiec przemieszczaniu się takich towarów (są one zależne *de facto* od okoliczności losowych, takich jak np. ukształtowanie terenu, oddziaływanie sił na pojazd i przewożony ładunek). Co prawda w uzasadnieniu projektu ustawy dodającej ten przepis nie znalazło się uzasadnienie w zakresie dotyczącym ładunków sypkich, jednak wydaje się to oczywiste. W zakresie dotyczącym drewna w uzasadnieniu projektu wskazano, że „przepisy projektu (...) wprowadzają przy przewozie drewna zasadę ustalania rzeczywistej masy całkowitej pojazdu na podstawie iloczynu jego objętości i normatywnej gęstości właściwej dla danego drewna. (...) Takie rozwiązanie ułatwi przewoźnikom kalkulację możliwości transportowych, jak i właściwe załadowanie pojazdów odpowiednio do parametrów technicznych, tak aby przedmiotem wykroczeń popełnianych przez przewoźników nie były przekroczenia dopuszczalnych nacisków osi. Jednocześnie rozwiązanie to ograniczy negatywny wpływ przewozu drewna pojazdami nienormatywnymi na stan techniczny nawierzchni dróg publicznych, po których przewóz drewna się odbywa”<sup>429</sup>.

Kolejna przesłanka wyłączająca odpowiedzialność z p.r.d. została wskazana w art. 140aa ust. 5. Stanowi on, że: „Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd oraz inne czynności związane z przejazdem drogowym pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten nie oznacza jednak, że przejazd taki w ogóle nie jest sankcjonowany, bowiem art. 140aa ust. 6 i 7 stanowią, że: „W przypadku stwierdzenia przejazdu po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych należących do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia organ kontroli, o którym mowa w ust. 2, powiadamia właściwy terytorialnie ze względu na miejsce przeprowadzenia kontroli organ Żandarmerii Wojskowej. 7. Organ Żandarmerii Wojskowej, o którym mowa w ust. 6, występuje do dowódcy jednostki wojskowej organizującej przejazd drogowy lub do jego przełożonego z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*”<sup>430</sup>. Przepis ten

---

<sup>429</sup> Uzasadnienie projektu ustawy *Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*, VI kadencja, druk sejmowy nr 4223.

<sup>430</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, t.j. Dz. U. poz. 2305 zez zm.

stanowi o wyłączeniu podmiotowym, swoistym immunitecie. Bez wątpienia jest to okoliczność wyłączająca odpowiedzialność za delikt administracyjny.

#### **4.4. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie SENT**

Ustawa SENT, jak już wcześniej wskazano, zawiera zarówno okoliczności wyłączające odpowiedzialność, jak i przesłanki odstąpienia od nałożenia kary. W tym rozdziale uwaga została zwrócona na okoliczności wyłączające odpowiedzialność.

Przesłanka wyłączająca nałożenie kary została uregulowana w art. 23 SENT, stanowiącym, że: „Dane dotyczące ilości, masy lub objętości towaru uważa się za prawidłowe, jeżeli stwierdzone rozbieżności w stosunku do ilości, masy lub objętości towaru wskazanego w zgłoszeniu wynoszą nie więcej niż 10%”. Przepis ten w rzeczywistości wyłącza nakładanie kar pieniężnych w przypadku rozbieżności w ilości, masie lub objętości towaru. Okoliczność ta równie dobrze mogłaby stanowić przesłankę odstąpienia od nałożenia kary. Jednak z uwagi na redakcję przepisu dekompletuje on znamiona deliktu administracyjnego w przypadku wystąpienia takiej dopuszczalnej rozbieżności. Z pewnością rozwiązanie takie stanowi wyraz racjonalności ustawodawcy, bowiem zwalnia z odpowiedzialności podmioty, które chociażby wykazały się należyłą starannością, nie są w stanie zapobiec rozbieżności w ilości, masie lub objętości towarów z uwagi na ich właściwości fizykochemiczne. Należy wskazać, że w projekcie z dnia 31 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, ustawy – Prawo energetyczne, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (nr UD325) znalazła się propozycja doprecyzowania tej przesłanki wyłączającej odpowiedzialność z tego względu, że w pierwotnym brzmieniu była ona przez niektóre podmioty interpretowany w taki sposób, że mogą one załadować i przewozić towar w ilości do 10% mniejszej lub większej niż zadeklarowana w zgłoszeniu przewozu. Jak wskazał projektodawca, nie taki był cel przepisu, dlatego doprecyzowano, że rozbieżności do 10% będą akceptowane, jeżeli są wynikiem właściwości fizykochemicznych przewożonego towaru. (np. zmiana objętości paliwa nastąpiła pod wpływem temperatury). Zatem zgodnie z przepisem nie będzie dopuszczalne załadowanie mniej lub więcej towaru niż zadeklarowano w zgłoszeniu SENT, a rozbieżność dotycząca wagi lub objętości będzie mogła wynikać tylko z właściwości fizykochemicznych przewożonego towaru.

Niezwykle istotna z punktu widzenia celów ustawy SENT przesłanka wyłączenia odpowiedzialności została wskazana w art. 30 ust. 4 SENT. Przepis stanowi, że: „Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1, ustalono, że nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, nie wszczyna się postępowania w sprawie o nałożenie kary pieniężnej”. Art. 30 ust. 1 SENT stanowi, że: „W przypadku stwierdzenia w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, prowadzonych wobec podmiotu kontrolowanego lub strony postępowania, naruszeń podlegających zgodnie z ustawą karze pieniężnej organem właściwym do wymierzenia kary pieniężnej jest naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy ze względu na siedzibę organu, który ujawnił naruszenie”.

Przepis wyłącza odpowiedzialność za naruszenia SENT stwierdzone w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej. Takie wyłączenie nie ma jednak miejsca w przypadku naruszeń stwierdzonych w trakcie analizy danych w rejestrze (art. 30 ust. 1a) oraz w przypadku naruszeń popełnionych przez przewoźników (art. 30 ust. 5 pkt 1) lub przewozu towarów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3a, tj. produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – *Prawo farmaceutyczne*<sup>431</sup> – art. 30 ust. 5 pkt 2 SENT. Rozwiązanie takie racjonalizuje model karania z ustawy SENT i należy je oceniać pozytywnie. Zastrzeżenia natomiast budzi wyłączenie spod dobrodziejstwa tej regulacji przewoźników. Z perspektywy celu tej regulacji jako błąd można postrzegać to, że wyłączeniu podlegają naruszenia stwierdzone w trakcie kontroli, a nie podlegają te stwierdzone w trakcie analizy danych w rejestrze (art. 30 ust. 1a SENT). W ich przypadku, podobnie jak w przypadku naruszeń stwierdzonych w trakcie postępowania lub kontroli, możliwe jest na ogół ustalenie, czy z naruszeniem wiązało się uszczuplenie. Brak takiego ustalenia powinien prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności, tym bardziej że w przypadku SENT, z uwagi na liczbę operacji transportowych, łączna wysokość kar może być drakońska, pomimo że pojedyncze kary nie będą aż tak wysokie. Przykładem może być sprawa łotewskiego przewoźnika, który dokonywał wszystkich formalności związanych ze zgłoszeniem SENT, jednak przeoczył kilkadziesiąt wezwań do kontroli w trybie art. 12a SENT. Przeoczenie wynikało z tego, że powiadomienia e-

---

<sup>431</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne*, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 zez zm.

mailowe z informacją o nałożeniu tzw. dyrektywy kontroli trafiały do spamu. Organ po przeprowadzeniu analizy danych w rejestrze ustalił, że przewoźnik ten nie stawiał się do kontroli ponad 40 razy, co, biorąc pod uwagę karę za pojedyncze niewykonanie obowiązku, skutkowało wszczęciem kilkudziesięciu postępowań zagrożonych karami w łącznej wysokości ponad 800 000,00 zł. W przypadku takiego przewoźnika, mimo że nie doszło do uszczuplenia należności, ustawa SENT nie przewiduje wyłączenia odpowiedzialności zarówno z tego względu, że jest on przewoźnikiem (art. 30 ust. 5 pkt 1), jak i dlatego, że do ujawnienia naruszeń doszło w wyniku analizy danych w rejestrze (art. 30 ust. 1a), którego nie dotyczy art. 30 ust. 4 SENT. W takiej sytuacji przewoźnik może liczyć ewentualnie na odstąpienie od nałożenia kary.

Tym samym, pomimo że wyłączenie odpowiedzialności przewidziane w art. 30 ust. 4 jest pożądanym rozwiązaniem, jego zawężenie nie ma uzasadnienia. Z tego względu należy postulować jego rozszerzenie również na przewoźników oraz na naruszenia stwierdzone w trakcie analizy danych w rejestrze, jeżeli możliwe jest ustalenie, że miały one charakter wyłącznie formalny i nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Należy podkreślić, że opisywana przesłanka wyłącza nałożenia kary w sposób definitywny, nie pozostawiając organowi w tym zakresie uznaniowości. Co istotne, wyłączenie odpowiedzialności ma w tym przypadku charakter wtórny, co oznacza, że dochodzi do stwierdzenia naruszenia (podobnie jak w przypadku odstąpienia), z tym że z uwagi na brak naruszenia dobra prawnie chronionego (brak uszczuplenia należności publicznoprawnej) ustawodawca zdecydował się na wyłączenie odpowiedzialności za to naruszenie.

#### **4.5. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie o drogach publicznych**

Ustawa o drogach publicznych nie zawiera przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, przez co zastosowanie do niej powinny znaleźć przepisy k.p.a. Ustawa ta natomiast wskazuje na okoliczności wyłączające odpowiedzialność – art. 13k ust. 8 oraz 8a.

Art. 13k ust. 8 u.d.p. stanowi, że: „ Kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1 i 2e, nie nakłada się jeśli naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, jest wynikiem naruszenia przez kierującego pojazdem samochodowym obowiązku, o którym mowa w art. 13i ust. 4a.” Zgodnie z art. 13i ust. 4a u.d.p.: „Kierujący pojazdem samochodowym wyposażonym w urządzenie, o którym



mowa w ust. 3 i 3a lub w art. 16l ust. 1, jest obowiązany do wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o kategorii pojazdu, o której mowa w art. 13ha ust. 3, lub o liczbie osi pojazdu – w przypadku, o którym mowa w art. 13ha ust. 7 pkt 1”.

Art. 13k ust. 8a u.d.p. stanowi, że: „Kary pieniężnej za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej w trybie przedpłaty nie wymierza się, jeśli do Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS zostały przekazane dane geolokalizacyjne, a właściciel, posiadacz albo użytkownik pojazdu uiścił opłatę elektroniczną w terminie 3 dni od dnia zakończenia przejazdu. Informacje o wysokości nieuiszczonej opłaty elektronicznej są dostępne za pośrednictwem Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS”. Zgodnie z ust. 8b: „Przepisu ust. 8a nie stosuje się, jeśli do ujawnienia naruszenia doszło w wyniku kontroli, o której mowa w art. 13l, wykonywanej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, po zatrzymaniu pojazdu podczas przejazdu po drodze określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 13ha ust. 6”.

Wskazany przepis został dodany przez art. 1 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 6 maja 2020 r.<sup>432</sup> zmieniającej u.d.p. z dniem 1 lipca 2020 r., co wiązało się z zastąpieniem systemu viaTOLL przez system eTOLL.

Wprowadzony przepis wyłącza nałożenie kary pieniężnej w sytuacji, w której opłata za przejazd została uiszczona w terminie 3 dni od dnia zakończenia przejazdu. Przepis ten z pewnością jest wyrazem racjonalizowania przewidzianej odpowiedzialności. Należy zwrócić uwagę, że w praktyce termin ten może być za krótki, a wyłączenia z zastosowania przewidzianej regulacji nie mają uzasadnienia. Pogląd taki uzasadniony jest tym, że część kar nakładana jest za nieterminowe uregulowanie zobowiązań (niedokonanie przedpłaty), a nie za uchylanie się od opłat za przejazdy po drogach publicznych. Dotyczy to sytuacji, w której przewoźnik zarejestrował przejazd, dane geolokalizacyjne dotyczące tego przejazdu zostały przekazane, należność za niego została naliczona, ale na koncie przedpłaconym skończyły się środki. W takiej sytuacji nie dochodzi do uchylania się od zapłaty za przejazd – jego ukrycia przed operatorem systemu, lecz wyłącznie do niezapłacenia za niego z góry. W tym zakresie należy wyraźnie odróżnić uchylanie się od uiszczenia opłaty za przejazd od nieterminowego regulowania zapłaty. Dobrym przykładem w tym zakresie są należności podatkowe.

---

<sup>432</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1087 zez zm.

W ich przypadku wyraźnie odróżniamy uchylanie się od opodatkowania, tj. oszustwa podatkowe, za które grożą kary, od opóźnień w zapłacie podatku. W przypadku opóźnień podatnik otrzymuje upomnienie. Dopiero w sytuacji, w której nie zareaguje na nie, zostanie obciążony kosztami egzekucji proporcjonalnymi do zaległości. Jeżeli niewpłacanie podatku będzie uporczywe, na podatnika może zostać nałożona grzywna, przy czym i w takiej sytuacji sąd może odstąpić od jej wymierzenia. Podobnie powinno być w przypadku opłat eTOLL będących należnościami publicznoprawnymi. Kary powinny dotyczyć tylko uchylania się od płatności, tj. sytuacji, w której przejazdy są ukrywane przed operatorem. Natomiast w przypadku zarejestrowania przejazdu, który nie został przedpłacony, zrozumiałe byłyby koszty ewentualnego upomnienia lub adekwatne koszty manipulacyjne związane z późniejszym rozliczeniem opłat. Nie do przyjęcia natomiast są wysokie kary pieniężne, które niejednokrotnie są kilkaset razy wyższe niż kwota nieuiszczonej opłaty za przejazd. Tym samym zastrzeżenia musi budzić fakt, że za dwa diametralnie różne rodzaje naruszeń grozi jedna kara – 1500 zł w przypadku pojazdów powyżej 3,5 tony. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na wyrok TSUE<sup>433</sup>, który stanowi o tym, że wymóg proporcjonalności stoi na przeszkodzie systemowi sankcji, który przewiduje nałożenie grzywny o zryczałtowanej wysokości za wszelkie naruszenia przepisów dotyczących obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd związanej z korzystaniem z infrastruktury drogowej, niezależnie od charakteru i wagi naruszeń. Co prawda przepisy stanowią, że nie wymierza się kary w przypadku nieuiszczenia opłaty za przejazd z powodu braku wystarczających środków na koncie rozliczeniowym, jeżeli opłata zostanie uzupełniona w terminie 3 dni od dnia zakończenia przejazdu. W praktyce jest to jednak często niewystarczający termin. Poza tym wyłączenie to nie dotyczy naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli.

Tym samym wyłączenie z art. 13k ust. 8a u.d.p. jest z pewnością bardzo pożądanym rozwiązaniem, ale nie wystarczającym.

#### **4.6. Przesłanki wyłączające odpowiedzialność w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych**

Ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych zawiera okoliczności wyłączające nakładanie administracyjnych kar pieniężnych. Zostały one wskazane w art. 109, który

---

<sup>433</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2017 r., C-497/15, *Euro-Team Kft. i Spirál-Gép Kft. v. Budapest Rendőrfőkapitánya*, ZOTSiS 2017, nr 3, poz. I-229.

stanowi, że: „Nie nakłada się kary pieniężnej, o której mowa w art. 107 i art. 108, jeżeli: 1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że odpowiednio uczestnik przewozu lub podmiot prowadzący kursy nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek działania osób trzecich lub wskutek zdarzeń i okoliczności, którym podmiot nie mógł zapobiec, albo 2) za stwierdzone naruszenie, na odpowiednio uczestnika przewozu lub podmiot prowadzący kursy została nałożona kara przez inny uprawniony organ”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na okoliczność wskazaną w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.p.t.n. Przepis ten, podobnie jak art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. oraz art. 140aa ust. 4 pkt 1 ppkt b p.r.d. dotyczy sytuacji, w której podmiot nie miał wpływu na powstanie naruszenia. Zatem okoliczność egzoneracyjna wskazana w tym przepisie dotyczy wyłącznie takich okoliczności jak siła wyższa, nastąpienie szkody wyłącznie z winy poszkodowanego, nastąpienie szkody wyłącznie z winy osoby trzeciej, za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności, brak winy osoby, której zwierzchnik powierzył wykonanie czynności. Należy wskazać, że przepis ten nie dotyczy należytej staranności. W powyższym zakresie za w pełni aktualne należy uznać uwagi poczynione odnośnie do art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. i ich powtarzanie w tym miejscu byłoby nieuzasadnione. Zauważyć natomiast należy, że w u.p.t.n. nie zostały wymienione okoliczności ekskulpujące odnoszące się do należytej staranności podmiotu będącego uczestnikiem przewozu towarów niebezpiecznych.

W zakresie dotyczącym opisywanego zagadnienia uzasadnione jest zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Warszawie<sup>434</sup>, wydany na gruncie u.p.t.n. WSA, uchylając decyzję organu o nałożeniu kary, wskazał, że nie można nałożyć na przedsiębiorcę legalnie wykonującego przewóz mięsa chłodnią (posiadającą homologowany fabrycznie zamontowany zbiornik na paliwo do zasilania agregatu), z tego względu, że łączna pojemność zbiorników na paliwo ciągnika oraz naczepy-chłodni przekracza wskazaną w przepisach ADR. W przeciwnym razie albo przedsiębiorca musiałby przerabiać fabryczną pojemność zbiorników na paliwo (tracąc homologację) lub nie mógłby legalnie wykonać zdanja przewozowego chłodnią, bo „každorazowo ponosiłyby odpowiedzialność administracyjno-karną”. W takiej sytuacji kara byłaby nakładana za fabryczne parametry pojemności tych zbiorników. WSA stwierdził, że na taką sytuację przewoźnik nie ma żadnego wpływu, dla tej odpowiedzialności nie ma bowiem

---

<sup>434</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2023 r., VI SA/Wa 267/23, niepublikowany.

znaczenia, ile paliwa należy do zbiorników, a samych zbiorników nie może przerobić na mniejsze bez utraty homologacji. W konsekwencji każdorazowo zachodziłoby wyłączenie odpowiedzialności na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.p.t.n.<sup>435</sup>.

#### 4.7. Wnioski

Podczas gdy w doktrynie i orzecznictwie sporną kwestią pozostaje to, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter obiektywy, czy też oparta jest na zasadzie winy, poza sporem jest to, że nie ma ona charakteru absolutnego i istnieją okoliczności ją wyłączające. Jest to bardzo istotne, bowiem jeszcze dwie dekady temu kwestia ta nie była tak oczywista i w ustawach przewidujących administracyjne kary pieniężne nie funkcjonowały okoliczności wyłączające tę odpowiedzialność, czyniąc ją *de facto* odpowiedzialnością absolutną (*absolute liability*).

W zakresie dotyczącym łagodzenia obiektywnej odpowiedzialności za delikt administracyjny mamy do czynienia z dwoma odrębnymi rozwiązaniami, które niestety często traktowane są zamiennie, jako jedno i to samo rozwiązanie. Chodzi o wyłączenie odpowiedzialności za delikt, charakteryzujące się tym, że postępowania dotyczącego nałożenia kary pieniężnej nie wszczyna się, a wszczęte umarza oraz instytucję odstąpienia od nałożenia kary. W przypadku wyłączenia odpowiedzialności, pomimo powstania stanu niezgodnego z prawem, wyczerpania znamion deliktu administracyjnego, w ogóle nie następuje przypisanie odpowiedzialności za niego. Natomiast w przypadku odstąpienia od nałożenia kary mamy do czynienia wyłącznie z zaniechaniem ukarania, dochodzi bowiem do popełnienia deliktu administracyjnego, przypisania za niego odpowiedzialności konkretnemu sprawcy, lecz odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na określone okoliczności.

---

<sup>435</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2023 r., VI SA/Wa 267/23, niepublikowany.

## ROZDZIAŁ V

### ODSTĄPIENIE OD NAŁOŻENIA ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

Mechanizm odstąpienia od nałożenia kary stanowi obecnie mechanizm, w którym, w mojej ocenie, najmocniej wyraża się charakter administracyjnych kar pieniężnych. Wynika to z tego, że w przypadku jego stosowania, z jednej strony dochodzi do przypisania odpowiedzialności i na ogół przeprowadzenia oddziałującego prewencyjnie postępowania, a z drugiej strony rezygnacji z nałożenia kary, jeżeli byłoby to niecelowe i miało stanowić przede wszystkim odpłatę (represję) za popełnione naruszenia. Powoduje on, że odpowiedzialność za delikt może być sprawiedliwa, adekwatna do wagi naruszenia i odpowiadająca celom, dla której jest stosowana. Pozwala on także uwzględnić element subiektywny<sup>436</sup>.

Odstąpienie od nałożenia kary stanowi element mechanizmu prewencji wpisującego się w odpowiedzialność za delikty administracyjne, bowiem celem sankcji administracyjnych, w tym administracyjnych kar pieniężnych, powinno być usunięcie naruszenia prawa i przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a nie przede wszystkim odpłata za popełnienie deliktu administracyjnego. Odpowiednie przesłanki odstępowania od nakładania kar ustanowione przez ustawodawcę i właściwe operowanie nimi przez organy i sądy powinno realizować postulat sprawiedliwości naprawczej (wychowawczej), w przeciwieństwie do sprawiedliwości represyjnej (karnej) i stanowić jeden z elementów odróżniających odpowiedzialność za delikty administracyjne od odpowiedzialności *stricte* karnej.

W tym zakresie zasadne jest zwrócenie uwagi na pogląd zaprezentowany przez M. Wincenciaka, „że celem sankcji administracyjnej jest usunięcie istniejącego bezprawia administracyjnego i przywrócenie do stanu zgodności z prawem, a nie tylko odpłata za popełnienie deliktu. Winno to stanowić podstawę możliwie szerokiego stosowania instytucji odroczenia, zmniejszenia, umorzenia sankcji. Tego rodzaju rozwiązania prawne są stosowane w regulacjach, w których sankcja administracyjna zawiera w sobie element opłaty za wyrządzone szkody”<sup>437</sup>. Przedstawiony pogląd spotkał się z aprobatą A. Skoczylasa, który uznał za trafny postulat „wprowadzenia do regulacji

---

<sup>436</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej przepisy działu IVa k.p.a.

<sup>437</sup> M. Winceniak, *Sankcje...*, s. 268.

dotyczących sankcji administracyjnych takich rozwiązań jak: odroczenie, umorzenie, zwolnienie oraz zmniejszenie wymierzonej sankcji”<sup>438</sup>.

Uważam, że postulaty te są uzasadnione i nie powinny być kierowane wyłącznie do ustawodawcy, ale powinny mieć realny wpływ na stosowanie już obecnie funkcjonujących mechanizmów, m. in. odstąpienia od nałożenia kary. Jego przesłanki powinny być możliwie szeroko interpretowane przez organy i sądy.

### **5.1. Odstąpienie od nałożenia kary a okoliczności wyłączające odpowiedzialność**

W zakresie dotyczącym łagodzenia obiektywnej odpowiedzialności za delikty administracyjne mamy do czynienia z dwoma odrębnymi rozwiązaniami, które przez organy i sądy administracyjne często traktowane są zamiennie, jako jedno i to samo rozwiązanie. Chodzi o wyłączenie odpowiedzialności za delikt oraz instytucję odstąpienia od nałożenia kary.

W przypadku wyłączenia odpowiedzialności, pomimo powstania stanu niezgodnego z prawem, w ogóle nie dochodzi do przypisania odpowiedzialności za delikt administracyjny. Natomiast w przypadku odstąpienia od nałożenia kary, następuje przypisanie odpowiedzialności za delikt, ale rezygnacji wyłącznie z nałożenia kary z uwagi na określone przesłanki i uwzględnione w ramach nich okoliczności.

Różnicę pomiędzy okolicznościami wyłączającymi odpowiedzialność a odstąpieniem od nałożenia kary należy wyświetlić poprzez odwołanie się do prawa karnego *sensu stricto*, w którym mechanizmy te funkcjonują od lat i doczekały się wszechstronnego wyjaśnienia. Na gruncie prawa karnego okolicznościami wyłączającymi odpowiedzialność są np. okoliczności wyłączające winę (okoliczności ekskulpujące) lub bezprawność (okoliczności egzoneracyjne), takie jak m.in. stan wyższej konieczności czy obrona konieczna. Wskazuje na to tytuł rozdziału III k.k. – *Wyłączenie odpowiedzialności karnej*. W przypadku okoliczności wyłączających odpowiedzialność dochodzi do stwierdzenia, że pomimo tego, że określone zachowanie wyczerpało znamiona czynu zabronionego, nie stanowi przestępstwa, nie można bowiem przypisać sprawcy winy lub nie jest ono bezprawne, a zatem nie można określonej osobie przypisać za nie odpowiedzialności. Charakterystyczne dla przepisów ustanawiających okoliczności wyłączające odpowiedzialność jest posługiwanie się sformułowaniami „nie

---

<sup>438</sup> A. Skoczylas, *Sankcje...*, s. 325–326.

popelnia przestępstwa, kto (...)” – w przypadku kontratypu obrony koniecznej uregulowanego w art. 25 § 1 k.k. oraz kontratypu stanu wyższej konieczności uregulowanego w art. 26 § 1 k.k.. W przypadku odstąpienia od nałożenia kary nie dochodzi do wyłączenia odpowiedzialności, dochodzi natomiast do stwierdzenia, że zachowanie wyczerpało znamiona czynu zabronionego, do stwierdzenia winy i bezprawności, ale wyłącznie odstąpienia od wymierzenia kary. Odstąpienie od wymierzenia kary przewiduje m.in. art. 59 k.k., stanowiący, że „jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat albo karą łagodniejszego rodzaju i społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, sąd może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli orzeka jednocześnie środek karny, przepadek lub środek kompensacyjny, a cele kary zostaną w ten sposób spełnione”. Należy zwrócić uwagę, że okoliczności wyłączające odpowiedzialność oraz odstąpienie od wymierzenia kary to dwa różne mechanizmy, mające odmienne konsekwencje, przy czym w niektórych przypadkach mogą „leżeć” blisko siebie. Przykładowo osoba, która podejmie działania, którymi wyczerpie znamiona czynu zabronionego, ale będzie działała w granicach stanu wyższej konieczności, nie popełni przestępstwa (art. 26 § 1 k.k.). Natomiast osoba, która przekroczy granice stanu wyższej konieczności, popełni przestępstwo, którego znamiona wyczerpała, ale sąd może odstąpić od wymierzenia jej kary (art. 26 § 3 k.k.). W konsekwencji w praktyce zdarza się, że określone okoliczności nie wyłączają odpowiedzialności, bo będą „nieidealne”, lecz będą uzasadniały odstąpienie od nałożenia kary. Podobnie jest w przypadku odpowiedzialności za delikty administracyjne, w przypadku których również należy wyraźnie odróżnić okoliczności wyłączające odpowiedzialność od odstąpienia od nałożenia kary. Co oczywiste, językowe sformułowania będą się różnić, bowiem przepisy nie posługują się pojęciem „deliktu administracyjnego”, a zatem nie może funkcjonować analogiczna do prawa karnego formuła „nie popełnia deliktu administracyjnego, kto (...)”. Jej miejsce zajmuje natomiast m.in. sformułowanie „(...) nie podlega ukaraniu”, którym posługuje się art. 189e k.p.a.; sformułowanie „nie nakłada się kary pieniężnej (...)” oraz „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, (...) a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się (...)”. Także w piśmiennictwie wprost wskazuje się, że „przewidziane w art. 189f odstąpienie różni się od tych przypadków, w których zachodzą negatywne przesłanki procesowe, ustanawiające zakaz wszczęcia i obowiązek umorzenia już wszczętego postępowania, czego przykładem jest przedawnienie. Wystąpienie okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary nie uchyla bezprawności

zachowania sprawcy, nie wyczerpuje zatem pojęcia kontratypu. W konsekwencji odstąpienia nie można traktować jako instytucji równoważnej umorzeniu postępowania administracyjnego, bo odstępując, organ stwierdza fakt naruszenia oraz obowiązek ukarania, z którego jednak nie korzysta”<sup>439</sup>.

W konsekwencji mogłoby się wydawać, że kwestia rozróżnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność oraz odstąpienie od nałożenia kary jest oczywista i pozostaje poza wszelkimi wątpliwościami, jednak na gruncie ustaw przewidujących administracyjne kary administracyjne za delikty związane z przewozami drogowymi wciąż jest nierozstrzygnięta w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Dalej należy wyjaśnić, że dział IVa, zatytułowany *Administracyjne kary pieniężne*, w tym przepisy przewidujące przesłanki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f k.p.a.), został dodany do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. Wcześniej administracyjne kary pieniężne nie były uregulowane na „poziomie ogólnym”, lecz w poszczególnych ustawach je przewidujących. Z tego względu takie rozwiązanie, w zamyśle ustawodawcy, ma stanowić uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, a zatem ma charakter ogólny i subsydiarny względem obowiązujących regulacji, które dotyczą administracyjnych kar pieniężnych<sup>440</sup>, stanowi normatywną petryfikację zastanego stanu prawnego, dopełniając uregulowania dotyczące administracyjnych kar pieniężnych obowiązujące w dniu wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a.<sup>441</sup> Wyrazem tego jest art. 189a § 1 k.p.a, stanowiący, że „w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”. Jednocześnie w § 2 tego przepisu wskazano, że „w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów niniejszego działu w tym

---

<sup>439</sup> J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 189f – teza 2.

<sup>440</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a., VIII kadencja, druk sejmowy nr 1183, s. 69–72.

<sup>441</sup> Por. P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, [w:] T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Prawo i administracja wobec współczesnych problemów społecznych i gospodarczych*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo nr 323, Wrocław 2017, s. 73.



zakresie nie stosuje się”. Istotny pogląd w zakresie dotyczącym relacji pomiędzy przepisami działu IVa k.p.a. a przepisami szczególnymi przedstawił NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, stwierdzając, że „dla ustalenia, czy dział ten (IVa k.p.a.) ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1-6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych”<sup>442</sup>.

W chwili wejścia w życie przepisów k.p.a. regulujących nakładanie administracyjnych kar pieniężnych (1 czerwca 2017 r.) delikty związane z wykonywaniem przewozów drogowych były uregulowane w ustawach szczególnych, tj. u.t.d. (od 2001 r.), w p.r.d. (od 2012 r.), w ustawie SENT (która weszła miesiąc wcześniej, tj. 1 maja 2017 r.), w u.d.p. (od 2008 r.). Tym samym przepisy k.p.a. do kar określonych we wskazanych ustawach znajdują subsydiarne zastosowanie, tj. w zakresie, w którym dana kwestia nie została uregulowana w tych ustawach.

W art. 92b i 92c u.t.d. uregulowane zostały okoliczności wyłączające odpowiedzialność podmiotu wykonującego przewozy drogowe, co wynika z ich istoty oraz sformułowania przepisów: „nie nakłada się kary pieniężnej (...)” oraz „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, (...) a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się (...)”. Również w p.r.d., w art. 140aa ust. 4, uregulowano okoliczności wyłączające odpowiedzialność podmiotu wykonującego przewozy drogowe, co wynika z ich istoty oraz sformułowania „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, (...) a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się (...)”. W związku z uregulowaniem w u.t.d. i p.r.d. okoliczności wyłączających odpowiedzialność, od chwili wejścia w życie przepisów działu IVa k.p.a., organy i sądy administracyjne przyjmują, że kwestia odstąpienia od nałożenia kary, o której stanowi art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a. jest uregulowana w przepisach odrębnych (w u.t.d. i p.r.d.), a zatem nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy k.p.a. dotyczące odstąpienia od nałożenia kary, tj. art. 189f k.p.a. Pogląd taki nie jest odosobniony, ale przeważający<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup> Wyr. NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, LEX nr 3028551; por. również wyr. NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530; z dnia 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20, LEX nr 3108846 i II GSK 775/20, LEX nr 3109491.

<sup>443</sup> Patrz m.in.: wyr. NSA z dnia 28 września 2021 r., II GSK 248/21, LEX nr 3266857; wyr. NSA z dnia 6 października 2022 r., II GSK 740/19, LEX nr 3432341; wyr. WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2023 r.,

Analiza stu wybranych losowo orzeczeń w sprawach prowadzonych przez autora pracy w ramach kancelarii adwokackiej potwierdza, że w 82 orzeczeniach, zatem 82 % orzeczeń sądy administracyjne przyjmują, że odstąpienie od nałożenia kary i wyłączenie odpowiedzialności to te same mechanizmy prawne. W tym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na jeden z nielicznych wyroków, w którym odróżniono okoliczności wyłączające odpowiedzialność od przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, tj. na wyrok WSA w Poznaniu z 20 lipca 2022 r., III SA/Po 145/22. W jego uzasadnieniu wskazano, że „uregulowania z art. 92c ustawy o transporcie drogowym nie są zbieżne z art. 189f k.p.a. W tym aspekcie art. 189f k.p.a. stanowić może uzupełnienie regulacji wskazanych w art. 92c ustawy o transporcie drogowym”<sup>444</sup>. Jednak już w 2023 roku ten sam WSA w Poznaniu<sup>445</sup> (tylko częściowo w innym składzie) przyjął, że przepisy u.t.d. dotyczące okoliczności wyłączających odpowiedzialność regulują tę samą materię co przepisy k.p.a. regulujące odstąpienie od nałożenia kary, a zatem przepisy k.p.a. dotyczące odstąpienia od nałożenia kary nie znajdują zastosowania. Abstrahując od faktu, że obydwa wyroki WSA w Poznaniu prezentują dwa diametralnie różne poglądy, a zostały wydane w częściowo tym samym składzie, bez zgłaszania *votum separatim*, należy zwrócić uwagę na uzasadnienie orzeczenia z 2023 r.<sup>446</sup>. Pokazuje ono dlaczego mylone są okoliczności wyłączające odpowiedzialność z przesłankami odstąpienia od nałożenia kary. Wskazano w nim, że „jeżeli z przywołanego przepisu prawa [art. 92c u.t.d.] wynika, że w warunkach nim określonych nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, (...), a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, to za uzasadniony trzeba uznać

---

VI SA/Wa 8200/22, nieopublikowany; wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 października 2023 r., VI SA/Wa 4211/23; wyr. WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2023 r., III SA/Gl 603/23, nieopublikowany; wyr. WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3677/23, nieopublikowany; wyr. WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2023 r., III SA/Po 410/23, nieopublikowany; decyzja GITD z dnia 8 grudnia 2023 r., nr BP.501.1652.2022.1284.GD11.491899, niepublikowana; decyzja GITD z dnia 5 września 2023 r., nr BP.501.1914.2022.0993.GD11.455395, nieopublikowana; decyzja DIAS w Szczecinie z dnia 26 września 2023 r., nr 3201-IOA.4802.8.2023, nieopublikowana; decyzja GITD z dnia 25 stycznia 2023 r. nr BP.501.47.2022.2152.PO15.349561, niepublikowana; decyzja GITD z dnia 19 maja 2023r., nr BP.501.2364.2021.2058.BD2.408451, niepublikowana.

<sup>444</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2022 r., III SA/Po 145/22, LEX nr 3390380 (skład: Mirella Ławniczak, Małgorzata Górecka, Robert Talaga).

<sup>445</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1180/22, LEX nr 3556909 (skład: Mirella Ławniczak, Walentyna Długoszewska, P. Ławrynowicz).

<sup>446</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1180/22, LEX nr 3556909.

wniosek, że jako przepis odrębny w relacji do przepisów Działu IVa k.p.a. reguluje on zagadnienie, o którym mowa w art. 189a § 2 pkt 2 w związku z art. 189f k.p.a. Konsekwencją jego zastosowania jest, że w sytuacji zaistnienia naruszenia penalizowanego administracyjną karą pieniężną oraz zaktualizowania się jednej z określonych nim przesłanek wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika drogowego, na przewoźnika tego nie jest nakładana kara pieniężna, albowiem nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia tej kary, a wszczęte umarza się. Stosowanie art. 92c u.t.d. w praktycznym wymiarze ma więc w istocie rzeczy ten sam skutek, co zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 189a § 2 pkt 2 w związku z art. 189f k.p.a., albowiem za zaistniałe i ujawnione naruszenie prawa, kara ta nie jest nakładana<sup>447</sup>. Zatem zdaniem Sądu, o tym, że okoliczności wyłączające odpowiedzialność i odstąpienie od nałożenia kary stanowią tą samą instytucję prawa, ma przesądzać „praktyczny wymiar” i „ten sam skutek”, przejawiający się w tym, że kara nie jest nakładana. Kolejny przykład takiego samego poglądu stanowi wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2023 r., II SA/Bk 796/22, który jednoznacznie wskazał, że „na gruncie u.t.d. nie ma zastosowania art. 189f k.p.a. Do decyzji wydanych na podstawie art. 92a u.t.d. mają zastosowania okoliczności wyłączające odpowiedzialność strony wymienione w art. 92c ust. 1 pkt 1 u.t.d. W tym względzie znajduje zastosowanie norma kolizyjna określona w art. 189a par. 2 pkt 2 K.p.a.”<sup>448</sup>. Tożsamy co do kierunku pogląd został zaprezentowany również w wyroku WSA w Bydgoszczy z 21 lutego 2023 r., I SA/Bd 666/22<sup>449</sup>, czy też w wyroku WSA w Rzeszowie z 13 kwietnia 2023 r., II SA/Rz 1663/22<sup>450</sup>. Poglądy takie należy jednak uznać za nieprawidłowe z wcześniej już przytoczonych powodów.

Z powyższych względów z aprobatą należy przyjąć mającą fundamentalne znaczenie w tym zakresie uchwałę NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, w której wyraźnie i trafnie wskazano, że „odstąpienie od ukarania nie jest równoznaczne z umorzeniem postępowania w przedmiocie nałożenia kary, lecz jest wyrazem darowania kary na skutek uprzedniego ustalenia, że doszło do naruszenia prawa i jednocześnie

---

<sup>447</sup> Ibidem.

<sup>448</sup> Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2023 r., II SA/Bk 796/22, LEX nr 3505252.

<sup>449</sup> Wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2023 r., I SA/Bd 666/22, LEX nr 3507632.

<sup>450</sup> Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Rz 1663/22, LEX nr 3570365.

stwierdzenia, że ukaranie sprawcy jest niecelowe”<sup>451</sup>. Tożsamy pogląd do wyrażonego w uchwale został również przedstawiony wcześniej przez A. Krawczyka, który wskazał, że wydanie decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary należy odróżniać od niepodlegania karze. Odstąpienie od ukarania jest wyrazem darowania kary. Wymaga ono najpierw ustalenia, że doszło do naruszenia, a następnie, pomimo negatywnej oceny popełnionego czynu, stwierdzenia niecelowości ukarania sprawcy<sup>452</sup>.

Z aprobatą przyjmuję, że w 2023 roku, w zakresie dotyczącym deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi, zapadają kolejne orzeczenia, w których sądy administracyjne wyraźnie rozróżniają okoliczności wyłączające odpowiedzialność od odstąpienia od nałożenia kary. Przykładem takiego orzeczenia, wydanego na gruncie u.t.d., jest wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2023 r., VI SA/Wa 198/23, w uzasadnieniu którego wskazano, że „nieprawidłowe jest stanowisko GITD, że w niniejszej sprawie nie znajdzie zastosowania art. 189f k.p.a. regulujący przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej oraz udzielenia pouczenia, gdyż kwestie te zostały uregulowane odrębnie przez ustawę *o transporcie drogowym* w art. 92c ust. 1 pkt 1. (...) W ocenie Sądu nie można zgodzić się z organem, że art. 92c ust. 1 u.t.d. stanowi przepis odrębny, o którym stanowi art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a., a więc wyłączający dopuszczalność zastosowania art. 189f § 1-3 k.p.a. Norma odsyłająca odwołuje się bowiem do instytucji odstąpienia od nałożenia kary, nie zaś do umorzenia postępowania”<sup>453</sup>. Tożsame w tym zakresie orzeczenie na gruncie ustawy *o transporcie drogowym* zostało wydane przez WSA w Warszawie w dniu 31 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3023/23<sup>454</sup> oraz w dniu 4 września 2023 r., VI SA/Wa 2875/23<sup>455</sup>. Taki sam

---

<sup>451</sup> Uchwała NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 63 i powołany w niej: A. Krawczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, art. 189f – teza 1, SIP LEX; por. również wyr. NSA z dnia: 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530; z dnia 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20, LEX nr 3108846 i II GSK 775/20, LEX nr 3109491.

<sup>452</sup> A. Krawczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, komentarz do art. 189f – teza 1.

<sup>453</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2023 r., VI SA/Wa 198/23, LEX nr 3611842 (skład: M. Maliszewska, R. Żukowski, S. Kozik – przewodniczący, sprawozdawca).

<sup>454</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3023/23, niepublikowany (skład: A. Wieczorek, P. Gorajewski, S. Kozik – sprawozdawca).

<sup>455</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 4 września 2023 r., VI SA/Wa 2875/23, niepublikowany (skład: B. Kołodziejczak-Osetek – przewodnicząca, P. Gorajewski, S. Kozik – sprawozdawca).

pogląd, tym razem jednak na gruncie u.d.p., został wyrażony przez WSA w Warszawie w wyrokach z dnia 25 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3525/23<sup>456</sup> oraz VI SA/Wa 3551/23<sup>457</sup>.

Niestety jednak, w 2023 roku, już po uchwale NSA z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, zapadły również orzeczenia NSA, w których okoliczności wyłączające odpowiedzialność i odstąpienie od nałożenia kary uznano za tożsame instytucje prawne wskazując, że art. 92c u.t.d. przewidujący wyłączenie odpowiedzialności, w praktycznym wymiarze ma w istocie rzeczy ten sam skutek, co zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 189a § 2 pkt 2 w zw. z art. 189f k.p.a., albowiem za zaistniałe i ujawnione naruszenia prawa kara ta nie jest nakładana<sup>458</sup>. W mojej ocenie pogląd taki musi spotkać się z jednoznaczną krytyką, bowiem należy wyraźnie odróżnić faktyczny skutek uniknięcia zapłaty od prawnych skutków związanych z przypisaniem odpowiedzialności i odstąpieniem od kary lub w ogóle z brakiem przypisania odpowiedzialności, co jest szeroko opisywane w tym rozdziale.

Podsumowując w tym zakresie należy wskazać, że odstąpienie od nałożenia kary nie jest tym samym co okoliczności wyłączające odpowiedzialność, skutkujące powinnością niewszczywania postępowania lub umorzenia wszczętego. W ustawach odrębnych, takich jak u.t.d., p.r.d., u.d.p., nie zostały uregulowane przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, a zatem art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a. nie wyłącza zastosowania do administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w tych ustawach (u.t.d., p.r.d., u.d.p.) przepisów regulujących przesłanki odstąpienia od nałożenia kary przewidzianych w k.p.a. (art. 189f § 1-3 k.p.a.), a zatem przesłanki te znajdują zastosowanie do kar przewidzianych ww. regulacjach.

## **5.2. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej**

W przypadku deliktów administracyjnych dotyczących przewozów drogowych zastosowanie znajdują przesłanki odstępowania od nakładania administracyjnych kar

---

<sup>456</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3525/23, niepublikowany (skład: S. Kozik, J. Dąbrowska – sprawozdawca, M. Maliszewska).

<sup>457</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3551/23, niepublikowany (skład: S. Kozik, J. Dąbrowska – sprawozdawca, M. Maliszewska).

<sup>458</sup> Wyr. NSA z 28 września 2023 r., II GSK 1769/22, niepublikowany (skład: M. Rysz, A. Skoczylas, M. Lewandowski).

pieniężnych wskazane w k.p.a., co zostało szeroko opisane w podrozdziale dotyczącym różnicy pomiędzy odstąpieniem od nałożenia kary a okolicznościami wyłączającymi odpowiedzialność. Wyjątkiem w tym zakresie jest ustawa SENT, do której przepisy działu IVa k.p.a. nie mają zastosowania, dlatego że w zakresie nieuregulowanym odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o.p. oraz sama przewiduje przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, a zatem znajdowałby w takim przypadku zastosowanie art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a.

Przed przejściem do analizy poszczególnych przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej należy określić różnicę pomiędzy przesłankami odstąpienia a okolicznościami branymi pod uwagę w ramach konkretnych przesłanek. Okoliczności te same w sobie nie stanowią podstawy do odstąpienia od nałożenia kary, ale mogą, a w niektórych przypadkach powinny zostać uwzględnione w ramach konkretnych przesłanek. Jednocześnie należy zauważyć, że te same okoliczności mogą być uwzględnione w ramach różnych przesłanek. W tym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na przesłankę interesu publicznego w ustawie SENT, stanowiącą klauzulę generalną, otwierającą przestrzeń do uwzględnienia w ramach niej szeregu okoliczności, w tym bardzo indywidualnych, czy to dla podmiotu, czy też rodzaju sprawy. W mojej ocenie uzasadnione byłoby dodanie również w k.p.a. takiej przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, która miałaby charakter klauzuli generalnej i miałaby zastosowanie do wszystkich deliktów administracyjnych. Należy również wskazać, że analiza tego, czy w sprawie występują podstawy do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, stanowi obligatoryjny etap postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, a jego ewentualne pominięcie przez organy stanowi naruszenie przepisów proceduralnych wyrażających m.in. zasadę legalizmu, zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji oraz zasadę swobodnej oceny dowodów<sup>459</sup>.

### **5.2.1. Znikoma waga naruszenia i jego zaprzestanie**

Pierwszą przesłanką odstąpienia od nałożenia kary przewidzianą w k.p.a. jest znikoma waga naruszenia i jego zaprzestanie. Art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi, że: „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia

---

<sup>459</sup> Por. wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1829/21, LEX nr 3271173.

prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa”. Odstąpienie od nałożenia kary na tej podstawie wymaga łącznego ustalenia spełnienia dwóch przesłanek, tj. że waga naruszenia prawa jest znikoma<sup>460</sup> oraz że strona zaprzestała naruszania prawa.

Odnosząc się do pierwszego warunku (wagi naruszenia), należy wskazać na jego konotacje z pojęciem społecznej szkodliwości czynu na gruncie prawa karnego *sensu stricto*. Przy czym, jeżeli społeczna szkodliwość czynu jest mniejsza niż znikoma, w ogóle nie może być mowy o popełnieniu przestępstwa, pomimo wyczerpania znamion czynu zabronionego. Natomiast jeżeli społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna, możliwe jest odstąpienie od nałożenia kary (art. 59 k.k.). Należy przy tym odróżnić pojęcie „nieznaczności” od „nie jest znaczna”. Trzeba przy tym wskazać, że w piśmiennictwie wskazuje się, że „dość powszechnym, lecz nie w pełni poprawnym metodologicznie zabiegiem interpretacyjnym są m.in. próby wykładni pojęcia znikomego naruszenia prawa za pośrednictwem pojęcia znikomej szkodliwości społecznej czynu, które zostało wykształcone na gruncie nauki prawa karnego”<sup>461</sup>. W tym zakresie uwagę zwraca orzeczenie WSA w Krakowie z 23 marca 2023 r., III SA/Kr 1742/22, w którym potwierdzono, że przy ocenie przesłanki znikomej wagi można odwołać się do rozwiązań wypracowanych na gruncie prawa karnego<sup>462</sup>.

Pojęcie „znikomej wagi naruszenia prawa” musi budzić problemy interpretacyjne, bowiem jest pojęciem ogólnym, nieostrym. Jak wskazują A. Cebera i J.K. Firlus, „ocena wagi naruszenia prawa wymaga ustalenia, czy konkretne naruszenie prawa wywołało (lub mogło wywołać) skutki faktyczne lub prawne w obszarze konkretnych dóbr prawnie chronionych, tj. dóbr chronionych przez naruszoną normę sankcjonowaną. Jeżeli konkretne naruszenie prawa: – wywołało (lub mogło wywołać) poważne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, to przyjąć należy, że waga naruszenia prawa jest znaczna. Istotne jest przy tym, że im wyższa wartość naruszonego lub zagrożonego dobra, tym większe prawdopodobieństwo zakwalifikowania naruszenia prawa jako znacznego, nawet gdy zakres ilościowy

---

<sup>460</sup> Pojęciem „wagi naruszenia prawa” ustawodawca posłużył się nie tylko w przepisie przewidującym przesłanki odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.), ale również w przepisie wskazującym dyrektywy wymiaru kary, tj. art. 189d pkt 1 k.p.a.

<sup>461</sup> A. Cebera, J.K. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f – teza 4 i przywołana tam literatura: L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 233; M. Jabłoński, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f, nb. 4.

<sup>462</sup> Wyr. WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2023 r., III SA/Kr 1742/22, LEX nr 3548698.

wywołanych skutków nie jest duży. Zastrzec należy, że jeżeli naruszenie prawa mogło wywołać poważne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, ale skutków tych nie wywołało z przyczyn niezależnych od woli sprawcy deliktu, to nie jest wykluczone zakwalifikowanie takiego naruszenia jako znacznego; – wywołało (lub mogło wywołać) sporadyczne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, to przyjąć należy, że waga naruszenia prawa nie jest znaczna; – wywołało jednostkowe i nieznacznie negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych lub skutków tych w ogóle nie wywołało i wywołać nie mogło, to przyjąć należy, że waga naruszenia prawa jest znikoma<sup>463</sup>. Należy wskazać, że nie są to jedyne kryteria oceny wagi naruszenia, lecz raczej mogą stanowić punkt wyjścia do ich oceny. Jednocześnie istotne jest, że pojęcie „wagi naruszenia prawa” nie jest ostro określone, co nie stanowi wady tego rozwiązania, ale jego zaletę, bowiem czyni je pojęciem pojemnym, w ramach którego mogą być uwzględniane różne okoliczności. Interesujący w tym zakresie pogląd został zaprezentowany przez WSA w Rzeszowie, który w uzasadnieniu wyroku 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, zwrócił uwagę, że „przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, czy nie), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”<sup>464</sup>. Na konieczność uwzględnienia w ramach tej przesłanki zarówno okoliczności przedmiotowych, jak i podmiotowych (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy) uwagę zwrócił również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22<sup>465</sup>, oraz WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22<sup>466</sup>. Natomiast WSA w Poznaniu wskazał, że dla oceny przesłanki

---

<sup>463</sup> A. Cebera, J.K. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f – teza 4.

<sup>464</sup> Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, LEX nr 3605341.

<sup>465</sup> Wyr. WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22, LEX nr 3587291: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”.

<sup>466</sup> Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22, LEX nr 3506481.



znikomej wagi naruszenia ma cel tej przesłanki, którym jest niedopuszczenie do wymierzenia kary, która byłaby rażąco nieproporcjonalna do wagi naruszenia<sup>467</sup>. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że regulacja ta jest stosunkowo nowa<sup>468</sup>, a zatem wykładnia tego przepisu i praktyka stosowania będą się dopiero kształtować. Na pewno jednak można stwierdzić, że dla oceny przesłanki znikomej wagi naruszenia znaczenie mają zarówno okoliczności przedmiotowe, jak i podmiotowe.

Odnosząc się do drugiego warunku zastosowania tej przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, tj. zaprzestania naruszania prawa, należy wskazać, że „w piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, że przesłanka ta może znaleźć zastosowanie wyłącznie do tzw. deliktów wieloczynowych, deliktów trwałych oraz deliktów popełnianych z zaniechania. Odnosząc się do literalnego brzmienia komentowanego przepisu, należałoby uznać, że komentowana instytucja nie znajdzie zatem zastosowania do tzw. deliktów jednoczynowych zwykłych lub skutkowych. (...) Poszukując *ratio legis* zakreślonego powyżej rozróżnienia, dostrzec należy, że w przypadku deliktów, których realizacja charakteryzuje się utrzymaniem stanu naruszenia prawa w czasie, zaprzestanie naruszenia prawa stanowi przejaw zmiany postawy sprawcy, który odstąpił od dalszego postępowania niezgodnego z prawem (chyba że zmiana ta stanowi konsekwencję posłużenia się środkami przymusu, np. w ramach postępowania egzekucyjnego). W przypadku deliktów jednoczynowych i skutkowych, z uwagi na ich specyfikę, manifestacja zewnętrzna zmiany stosunku sprawcy do obowiązku respektowania porządku prawnego nie jest możliwa nigdy”<sup>469</sup>. Z takim poglądem nie można się w całości zgodzić, bowiem w przypadku deliktów jednoczynowych może dochodzić do ich wielokrotnego popełniania, a nawet działania w ramach swego „czynu ciągłego”. Dlatego w przypadku deliktów jednoczynowych również można ustalić, czy strona zaprzestała naruszenia prawa, a przynajmniej czy nie toczą się wobec niej inne postępowania w przedmiocie nałożenia kar lub takie kary nie zostały nałożone. W tym zakresie szczególne znaczenie ma „incydentalność” naruszenia, czy miało ono charakter wyjątkowy, w szczególności było pierwszym naruszeniem podmiotu lub czy po

---

<sup>467</sup> Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Po 103/23, LEX nr 3586254.

<sup>468</sup> W styczeń 2024 obowiązuje już od 6 lat.

<sup>469</sup> A. Cebera, J.K. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f – teza 4 i powołana tam literatura: A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023 art. 189f.

stwierdzeniu naruszenia, np. po kontroli lub przeprowadzeniu postępowania, podmiot zaprzestał naruszeń, w szczególności takich samych lub podobnych naruszeń. Przykładem mogą być delikty dotyczące przejazdów pojazdami nienormatywnymi. Stanowią one delikty jednoczynowe, które jednak mogą się powtarzać. W ich przypadku organ ma możliwość ustalenia, czy strona dopuszcza się kolejnych tych samych naruszeń, czy zaprzestała naruszeń, a przynajmniej nie stwierdzono popełnienia przez nią kolejnych naruszeń. Jeżeli jednak pozostałoby się przy poglądzie, że warunek zaprzestania naruszenia prawa dotyczy tylko i wyłącznie deliktów wieloczynowych, deliktów trwałych oraz deliktów popełnianych z zaniechania, w przypadku deliktów jednoczynowych odstępnie od nałożenia kary powinno być uzależnione wyłącznie od spełnienia przesłanki znikomej wagi naruszenia prawa. Nieprawidłowym byłoby natomiast wyeliminowanie możliwości odstąpienia od nałożenia kary w przypadku deliktów jednoczynowych lub skutkowych, których waga jest znikoma, z tego względu, że nie można stwierdzić zaprzestania naruszenia prawa. W praktyce, powyższa kwestia stała się istotna w odniesieniu do deliktów z ustawy o drogach publicznych. W serii wyroków WSA w Warszawie stwierdził, że z konwencji językowej, którą operuje ustawodawca na gruncie art. 189 § 1 pkt 1 k.p.a. wynika, że warunkiem odstąpienia od nałożenia kary na podstawie ww. przepisu jest kumulatywne spełnienie się dwóch przesłanek, tj. znikomej wagi naruszenia oraz zaprzestania naruszenia prawa. Według WSA przesłanka naruszenia prawa odnosi się wyłącznie do tzw. deliktów wieloczynowych, deliktów trwałych oraz deliktów popełnionych z zaniechania, nie odnosi się natomiast do tzw. deliktów jednoczynowych zwykłych lub skutkowych. W konsekwencji WSA uznał, że w przypadku gdy takie naruszenie jednoczynowe już nastąpiło, zaistniał już skutek naruszenia, to nie jest możliwe zmanifestowanie zmiany stosunku sprawy wobec tego naruszenia, a zatem zaprzestanie naruszenia, co w konsekwencji uniemożliwia ocenę zachowania mającego przekonywać o zmianie postawy sprawcy.<sup>470</sup> W mojej ocenie pogląd taki jest nieprawidłowy, bowiem nie uwzględnia *ratio legis* przepisów dotyczących odstąpienia od nałożenia kary i tej konkretnej przesłanki, której celem jest umożliwienie odstąpienia od nałożenia kary w

---

<sup>470</sup> Wyr. WSA w Warszawie: z dnia 15 listopada 2023 r.; VI SA/Wa 4616/23, niepublikowany; z dnia 15 listopada 2023 r., VI SA/Wa 4617/23, niepublikowany; z dnia 15 listopada 2023 r. VI SA/Wa 4618/23, niepublikowany; z dnia 15 listopada 2023 r., VI SA/Wa 4619/23, niepublikowany; z dnia 15 listopada 2023 r., VI SA/Wa 4676/23, niepublikowany.

przypadku znikomej wagi deliktów, a zatem zracjonalizowanie odpowiedzialności. Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku tej konkretnej sprawy, o czym WSA wiedział, bowiem połączył sprawy do wspólnego rozpoznania, doszło do wszczęcia kilku postępowania w przedmiocie nałożenia kilku administracyjnych kar pieniężnych w związku ze stwierdzeniem kilku identycznych naruszeń, do których miało dojść w krótkich odstępach czasu i które zostały stwierdzone w trakcie jednej kontroli. Zatem na te naruszenia należało patrzeć jak na swoisty czyn ciągły (ewentualnie ciąg czynów) i traktować je wszystkie tak, jakby było to naruszenie wieloczynowe, potencjalnie spowodowane jednym, wspólnym czynnikiem. Zatem zachowanie takie mogło zostać zaprzestane przez podmiot, a zatem może go dotyczyć przesłanka odstąpienia od nałożenia kary z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Powyższe jednocześnie stanowi przykład tego jak istotne jest spojrzenie na odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi z szerszej niż tylko administracyjna perspektywy. Należy bowiem wskazać, że w prawie karnym *sensu stricto* obok pojęcia przestępstwa trwałego, czy wieloczynowego funkcjonuje instytucja czynu ciągłego (art. 12 k.k., art. 6 § 2 k.k.s.) oraz ciągu przestępstw (art. 91 k.k.), której znajomość powinna skłaniać do analizy deliktów administracyjnych popełnionych w krótkich odstępach czasu w sposób analogiczny jak jest to oceniane w prawie karnym.

Wskazać trzeba, że słusznie wskazuje się w literaturze, że „pojęcia zaprzestania naruszania prawa nie należy utożsamiać z obowiązkiem przywrócenia przez stronę stanu zgodnego z prawem lub usunięciem skutków naruszenia prawa”<sup>471</sup>. Wątpliwości mogą powstać odnośnie do tego, czy zaprzestanie naruszania prawa musi wynikać z działania strony, czy może być również następstwem działania organu. W tym zakresie należy rozróżnić sytuację, w której zaprzestanie naruszenia prawa jest wynikiem działania organu polegającym na ujawnieniu naruszenia, którego następstwem jest zaprzestanie przez stronę naruszeń prawa, od sytuacji, w której zaprzestanie naruszenia prawa jest wynikiem działania organu polegającego na stosowaniu przez organ środków przymusu, gdyby których nie zastosowano, to strona nie zaprzestałaby naruszenia. Pierwszy przypadek, tj. dobrowolnego zaprzestania prawa, z pewnością powinien stanowić istotny argument za zasadnością rozważania odstąpienia od nałożenia kary. Jednocześnie sytuacja, w której do zaprzestania naruszenia prawa doszło w wyniku działania organu,

---

<sup>471</sup> A. Cebera, J.K. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f – teza 4.

stwierdzenia naruszenia, nie powinna automatycznie przekreślać możliwości odstąpienia od nałożenia kary.

Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że w przypadku tej przesłanki odstąpienia od nałożenia kary jej zastosowanie jest obligatoryjne, w przypadku spełnienia się warunków uzasadniających odstąpienie. Wynika to ze sformułowania „organ administracji publicznej (...) odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej”. Przepis nie posługuje się sformułowaniem „organ administracji może odstąpić od nałożenia kary”, co mogłoby wskazywać na fakultatywność takiej decyzji. Sformułowanie „odstępuje” wskazuje na obligatoryjność takiej decyzji, a zatem na obligatoryjność rozważań na zasadnością odstąpienia od nałożenia kary. Decyzje organów, które pominęły ten etap nakładania kary (mający wyraz w uzasadnieniu), są wadliwe. Znalazło to odzwierciedlenie w wyroku WSA w Gliwicach z 17 lutego 2021 r., III SA/GI 753/20, w którym wskazano, że „obowiązkiem organów obu instancji przed nałożeniem kary administracyjnej jest rozważenie, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od nałożenia tej kary i udzielenia pouczenia”<sup>472</sup>. Jednocześnie należy wskazać, że obligatoryjność odstąpienia w przypadku spełnienia się przesłanek stanowi również wyraz prewencyjnego charakteru kar, których funkcją nie powinna być przede wszystkim dopłata za stwierdzone naruszenie.

### **5.2.2. Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie**

Kolejną przesłanką odstąpienia od nałożenia kary przewidzianą w k.p.a. jest wcześniejsze ukaranie za to samo zachowanie, jeżeli uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przesłanka ta została zamieszczona w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że „organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”. Przesłanka ta została opisana w odrębnym rozdziale, w całości dotyczącym zbiegu odpowiedzialności, z tego względu, że rozważania nad nią

---

<sup>472</sup> Wyr. WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., III SA/GI 753/20, LEX nr 3148583.

jako nad przesłanką odstąpienia od nałożenia kary nie mogą być czynione w oderwaniu od regulacji tego zagadnienia w ustawach przewidujących delikty związane z wykonywaniem przewozów drogowych, które również regulują kwestię zbiegu przepisów lub odpowiedzialności za naruszenia.

### **5.2.3. Inne przypadki odstąpienia, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów kary**

Ostatnią przesłanką odstąpienia od nałożenia kary przewidzianą w k.p.a. są inne przypadki niż te wcześniej wymienione, jeżeli odstąpienie pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przesłanka ta została wskazana w art. 189f § 3 w zw. z § 2 k.p.a. Art. 189f § 2 k.p.a. stanowi, że „w przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia”. Zgodnie z art. 189f § 3 k.p.a.: „Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, w art. 189f § 2 i 3 k.p.a. unormowano fakultatywny tryb odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej<sup>473</sup>. Wskazana przesłanka odstąpienia jest bardzo pojemna i otwiera możliwość odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na różne okoliczności, które by taką decyzję uzasadniały, a nie zostały wprost wskazane w innych przepisach. Przepis ten stanowi swojego rodzaju blankiet (klauzulę generalną), możliwy do wypełnienia treścią wynikającą z określonych stanów faktycznych i okoliczności. Przesłanka ta nie dotyczy wyłącznie naruszeń, których waga jest znikoma, ale wszystkich naruszeń, bez względu na ich wagę. Taki przepis „wytrych” jest niezwykle istotny, pozwala bowiem odstępować od nakładania kar z uwagi na różne niewymienione wprost okoliczności. Jedynym kryterium jest to, by zostały spełnione cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Przykładowo konflikt zbrojny w Ukrainie, który wybuchł w 2022 roku, miał istotny wpływ na funkcjonowanie ukraińskich i polskich przewoźników wykonujących przewozy w relacji Ukraina–UE, w tym tranzytem przez Polskę. Jednocześnie konflikt

---

<sup>473</sup> J. Wegner [w:] Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks...*, komentarz do rt.. 189f – teza 7.

ten nie stanowi siły wyższej na terytorium RP, która wyłączałaby odpowiedzialność za naruszenia na podstawie art. 189e k.p.a. Jednak w przypadku niektórych naruszeń popełnionych w związku z tym konfliktem celowe może być zneutralizowanie finansowych ich konsekwencji. Tym samym właśnie w ramach tej przesłanki mogą być te okoliczności uwzględnione.

Odnosnie omawianej przesłanki, odstąpienie zostało obwarowane warunkiem przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Odstąpienie w tym trybie następuje etapami. Pierwszym jest wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Kolejny etap stanowi ustalenie przez organ, że doszło do popełnienia deliktu administracyjnego. Następny etap, to ocena czy odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu przy jednoczesnym usunięciu naruszenia prawa lub powiadomieniu właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna<sup>474</sup>. Kolejny etap stanowi oznaczenie przez organ (w drodze postanowienia) czynności, które powinna wykonać strona, tj. przedstawienie dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa oraz wyznaczenie terminu na przedstawienie dowodów potwierdzających wykonanie zobowiązania nałożonego przez organ. Jak wskazuje A. Cebera i J.G. Firlus, „pierwszorzędnym celem postanowienia z art. 189f § 2 jest zmotywowanie strony, aby ta dokonała określonych w nim czynności, tj. aby usunęła naruszenie prawa lub powiadomiła właściwe podmioty o stwierdzonym naruszeniu

---

<sup>474</sup> Por. A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, komentarz do art. 189f – teza 6: „ocena musi być przeprowadzona z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy i obejmować: a) zidentyfikowanie celu, jaki spełniać ma konkretna administracyjna kara pieniężna nakładana w aktualnie toczącym się postępowaniu administracyjnym; b) zidentyfikowanie celów, jakie zostałyby zrealizowane w przypadku poprzestania na pouczeniu, przy jednoczesnym usunięciu naruszenia prawa lub powiadomieniu właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia; c) porównanie, czy cele, o których mowa w lit. a, pokrywają się z celami, o których mowa w lit. b. Jeżeli cele te się pokrywają, to przyjąć należy, że odstąpienie od ukarania i poprzestanie na pouczeniu pozwoli na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Ustalenie, że cel ten nie zostałby spełniony, powoduje konieczność nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na zasadach ogólnych lub wymierzenia jej wysokości z uwzględnieniem treści art. 189d lub przepisów szczególnych, do których odsyła ustawodawca w treści art. 189a § 2 pkt 1”.

prawa. Skutkiem dokonania tych czynności na zasadach i w terminie określonym w postanowieniu jest odstąpienie przez organ od ukarania, pod warunkiem że strona wykaże w wyznaczonym przez organ terminie, że czynności tych rzeczywiście dopełniła”<sup>475</sup>. Przedostatnim etapem jest przedstawienie przez stronę dowodów wykonania postanowienia organu. Ostatni etap stanowi ocena przez organ, czy postanowienie zostało przez podmiot wykonane, a jeżeli ocena jest pozytywna, to odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu, jeśli zaś ocena jest negatywna – nałożenie kary.

W mojej ocenie wskazana przesłanka, w szczególności w odniesieniu do deliktów administracyjnych związanych z wykonywaniem przewozów drogowych, jest niedoceniana. Pozwala bowiem w sposób kontrolowany przez organ i podzielony na etapy, a zatem sprawdzalny, oddziaływać prewencyjnie na podmiot zagrożony ukaraniem. Przesłanka ta nie ogranicza się do wydania decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary, lecz stanowi wdrożenie mechanizmu naprawczego (postępowania naprawczego), którego przejście przez stronę spotka się z premią w postaci odstąpienia od nałożenia kary. Tym samym przesłanka ta nie dotyczy tylko czynów błahych (o znikomej wadze), ale może dotyczyć również czynów poważniejszych, w przypadku których usunięcie naruszenia prawa lub ryzyka powtórzenia się naruszenia prawa jest ważniejsze niż nałożenie kary. W tym zakresie, na co już wcześniej zwracałem uwagę, w obszarze przewozów drogowych funkcjonują przepisy dotyczące oceny dobrej reputacji (art. 7d u.t.d.), które właśnie jako przesłankę rezygnacji z zastosowania administracyjnej sankcji niepieniężnej polegającej na stwierdzeniu utraty dobrej reputacji (art. 7d ust. 5 pkt 1 u.t.d., prowadzącej do czasowego zawieszenia zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego - art. 7d ust. 6 pkt 2 u.t.d.), wskazują podjęcie przez przedsiębiorstwo transportowe działań mających na celu wdrożenie prawidłowej dyscypliny pracy lub wdrożono procedury zapobiegające powstawaniu naruszeń obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 7d ust 4 pkt 2 u.t.d.).

W mojej ocenie opisywana przesłanka powinna pełnić podobną funkcję, pozwalającą na ocenę przez organ podjęcia przez podmiot działań mających na celu usunięcie naruszenia prawa i podjęcie działań, np. wdrożenie procedur zapobiegających powstawaniu naruszeń obowiązków w przyszłości. W przesłance tej, jak w mało której

---

<sup>475</sup> Ibidem.

instytucji prawa administracyjnego, powinien wyrażać się charakter odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi.

#### 5.2.4. Ważny interes strony

Odrębne przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej uregulowane zostały w ustawie SENT. Pierwszą z nich jest ważny interes strony. Przesłanka ta, podobnie jak kolejna, ma charakter klauzuli generalnej i wymaga wypełnienia jej treścią w konkretnej sprawie poprzez uwzględnienie indywidualnych okoliczności. Jak podkreśla się na samym wstępie rozważań dotyczących tej przesłanki, nie uzasadnia jej subiektywne przekonanie strony o potrzebie odstąpienia od nałożenia kary. Jak wskazują M. Krawczak i D. Zalewski, „niewątpliwie nadzwyczajne, losowe sytuacje, takie jak utrata możliwości wywiązywania się z zobowiązań, utrata możliwości zarobkowania, trudności finansowe, które w konkretnych okolicznościach wiązałyby się z zagrożeniem dla istotnego interesu zobowiązanego, w szczególności dla realizacji podstawowych potrzeb bytowych osób zobowiązanych i ich rodzin skutkujące brakiem możliwości uregulowania nałożonej kary, przesądzają o wystąpieniu ważnego interesu przewoźnika”<sup>476</sup>. Jednocześnie wskazują, że określenie „ważny interes strony” należy interpretować analogicznie jak „ważny interes podatnika”, o którym stanowi art. 67a § 1 o.p.<sup>477</sup>, znajdujący się w rozdziale o.p., zatytułowanym *Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych*. W mojej ocenie powyższy pogląd jest tylko częściowo prawidłowy, bowiem nie można zgodzić się z tą jego częścią, w której wskazano, że prawidłowe jest interpretowanie ważnego interesu strony stanowiącej przesłankę odstąpienia od nałożenia kary analogicznie jak pojęcie „ważnego interesu podatnika”, stanowiącego przesłankę udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań. Wynika to z dwóch faktów. Po pierwsze, administracyjne kary pieniężne nie stanowią należności podatkowej mającej charakter powszechny, a zatem w przypadku odstąpienia od nałożenia kary nie ma mowy o rezygnacji budżetu państwa z przysługujących należności, bowiem nie istnieją one do chwili zakończenia postępowania w przedmiocie nałożenia kary. Organ, odstępując od nałożenia kary, nie faworyzuje strony względem innych podmiotów, poprzez rezygnację z przysługujących należności. W przypadku ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych dochodzi do rezygnacji z przysługujących budżetowi wpływów i jednocześnie

---

<sup>476</sup> M. Krawczak, D. Zalewski, *Kary...*, s. 190.

<sup>477</sup> Ibidem.



faworyzowania jednego podatnika względem innego. Dlatego traktowanie „ważnego interesu strony” będącej przesłanką odstąpienia od nałożenia kary analogicznie jak podstawy udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań, jest nieprawidłowe już tylko z tego względu. Pogląd taki prezentuje również D. Fleszer, wskazując, że „nie jest prawidłowa wykładnia użytego w ustawie SENT pojęcia «interes publiczny» i «ważny interes przewoźnika» z powołaniem się na poglądy wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 67a i art. 67b ordynacji podatkowej”<sup>478</sup>. Po drugie, należy jednak wskazać, że pojęcie „ważnego interesu strony” nie występuje tylko w kontekście trudnej sytuacji majątkowej lub osobistej strony, ale również w innych kontekstach. W tym zakresie jako na przykład należy zwrócić uwagę na art. 73 § 2 k.p.a., stanowiący, że „strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony”. Jak wskazuje się w komentarzu do tego przepisu, „ważnym interesem strony, o którym mowa w art. 73 § 2 k.p.a., może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów z akt administracyjnych tak dla potrzeb prowadzonego postępowania w sprawie, jak i w celu ich wykorzystania w innych postępowaniach prawnych”<sup>479</sup>. Z powyższego wynika, że strona żądająca uwierzytelnionych odpisów z akt musi uzasadnić to ważnym interesem, ale nie rozumianym jako jej sytuacja majątkowa, lecz innymi okolicznościami, adekwatnymi do rodzaju żądania i kontekstu, w którym jest ono formułowane. Powyższe obrazuje, że pojęcie „ważny interes strony” nie ma uniwersalnego znaczenia, bowiem inaczej należy je rozumieć w przypadku strony żądającej uwierzytelnionych odpisów z akt, inaczej w przypadku podmiotu oczekującego udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, a jeszcze inaczej w przypadku osoby wnioskującej o ulgę w zapłacie kary, a także inaczej w przypadku osoby oczekującej odstąpienia od nałożenia kary z SENT. W mojej ocenie pojęcie to nie zawsze będzie odnosiło się wyłącznie do sytuacji majątkowej lub osobistej strony. Jego odkodowanie będzie zależało od rodzaju sprawy i kontekstu. Przykładowo w przypadku ustawy SENT na pewno kontekst taki będzie stanowiło *ratio legis* ustawy, jej przedmiot ochrony, rodzaj obowiązków podmiotu oraz inne okoliczności. Przy tym akcent będzie w tym przypadku

---

<sup>478</sup> D. Fleszer, *Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej przewoźnikowi na gruncie art. 24 ust. 3 ustawy o SENT*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2023, R. 23, s. 100.

<sup>479</sup> P. M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 73 – teza 8.

kładziony na kwestie indywidualne, a nie generalne jak w przypadku interesu publicznego. Jednocześnie uważam, że dopuszczalne jest, że w określonych sytuacjach faktycznych pewne okoliczności mogą wypełniać zarówno przesłankę ważnego interesu stron, jak i interesu publicznego.

Jak już wskazano, dla wypełnienia pojęcia ważnego interesu strony znaczenie mają indywidualne okoliczności i fakty. D. Fleszer wskazuje, że o ważnym interesie strony można mówić wtedy, gdy nałożenie kary spowodowałoby, że: – obniżą się znacznie zdolności płatnicze, spowodowane zdarzeniami losowymi, takimi jak: powódź, pożar, susza itp.<sup>480</sup>; – powstałoby zagrożenie dla jego interesu, bytu firmy<sup>481</sup>; „– nastąpi utrata możliwości wywiązania się ze zobowiązań, utrata możliwości zarobkowania, trudności finansowe, które w konkretnych okolicznościach wiązałyby się z zagrożeniem dla istotnego interesu zobowiązanego, w szczególności dla realizacji podstawowych potrzeb bytowych osób zobowiązanych i ich rodzin, skutkujące brakiem możliwości uregulowania nałożonej kary”<sup>482</sup>. W powyższym zakresie podkreślenia wymaga konieczność odejścia od interpretacji tego pojęcia odpowiadającej wyłącznie tej, którą ma ono jako podstawa udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Pojęcie to powinno być interpretowane jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary, a zatem jako mechanizm mający zastosowanie przed jej nałożeniem, a nie po jej nałożeniu, w związku z problemami związanymi z wykonaniem kary. Organ nakładając karę powinien estymować konsekwencje jakie może ona spowodować dla ukaranego podmiotu i jeżeli oceni, że np. spowoduje jego upadłość lub likwidację, powinien odstąpić od jej nałożenia. Przykładowo, jeżeli organ stwierdzi kilkadziesiąt formalnych naruszeń ustawy SENT nie powodujących jakiegokolwiek zagrożenia dla dobra prawnie chronionego (wpływów budżetowych), za które grożą kary w łącznej wysokości kilkuset tysięcy złotych, to powinien taką okoliczność rozważać w kontekście ważnego interesu strony. Nie leży w interesie państwa nakładanie kar, które nie będą miały charakteru prewencyjnego, ale

---

<sup>480</sup> D. Fleszer, *Odstąpienie...*, s. 100 i powołany tam wyr. WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2021 r., III SA/GI 554/21, LEX nr 3224115.

<sup>481</sup> D. Fleszer, *Odstąpienie...*, s. 100 i powołany tam wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 października 2021 r., II SA/Go 534/21, LEX nr 3256447; wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 października 2021 r., II SA/Go 751/21, LEX nr 3256514.

<sup>482</sup> D. Fleszer, *Odstąpienie...*, s. 100 i powołany tam wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 października 2021 r., II SA/Go 534/21, LEX nr 3256447; wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 października 2021 r., II SA/Go 751/21, LEX nr 3256514.

pozbawia podmiot możliwości funkcjonowania, który to koszt w ostatecznym rozrachunku obciąży całe społeczeństwo. W tym aspekcie może nie być ostrej granicy pomiędzy przesłanką interesu publicznego i ważnego interesu strony. Przesłanki te mogą się niejako uzupełniać, z uwagi na okoliczności, które należy uwzględnić rozważając każdą z nich.

#### **5.2.5. Interes publiczny**

Kolejną przesłanką odstąpienia od nałożenia kary uregulowaną poza k.p.a. i mającą zastosowanie w sprawach SENT jest interes publiczny. Przed przejściem do dalszych rozważań nad nią należy wskazać, że ważny interes publiczny został wskazany również w k.p.a., jednak nie jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary, ale jako przesłanka udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.).

W przypadku interesu publicznego jako przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z ustawy SENT należy wskazać, że powinien być on brany pod uwagę na etapie nakładania kary, a nie na etapie jej wykonywania. Zwrócenia uwagi wymaga również to, że w przypadku interesu publicznego jako przesłanki udzielenia ulgi uregulowanej w k.p.a. mowa jest o ważnym interesie publicznym. Natomiast w przypadku SENT mowa jest o interesie publicznym bez przymiotnika „ważnym”.

Interes publiczny jako przesłanka odstępowania od nakładania kar na gruncie SENT okazuje się ważnym i praktycznym mechanizmem, bowiem racjonalizuje nakładanie wysokich kar pieniężnych przewidzianych w SENT, realizując ich prewencyjne, a nie represyjne funkcje. W miarę upływu czasu od wejścia w życie ustawy SENT jest ona coraz częściej stosowana przez organy<sup>483</sup>. Stało się tak za sprawą orzecznictwa sądów administracyjnych, które w kolejnych orzeczeniach dają wytyczne, jak należy interpretować pojęcie interesu publicznego i jakie okoliczności należy w ramach tego pojęcia uwzględniać. W tym zakresie, przed przejściem do bardziej szczegółowych rozważań, na samym wstępie należy zaznaczyć, że bardzo ogólne i nieostre pojęcie interesu publicznego daje możliwości szerokiej i elastycznej jego interpretacji, co pozwala na uwzględnienie w ramach tego pojęcia wielu okoliczności, które organy

---

<sup>483</sup> W praktyce bardzo racjonalnie w tym zakresie postępują UCS w Przemyślu oraz UCS w Szczecinie, które w wielu sprawach z urzędu badają występowanie przesłanki interesu publicznego.

powinny brać pod uwagę przy stosowaniu odpowiedzialności za delikty administracyjne uregulowane w tej ustawie. Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem dynamicznym, co oznacza, że jego interpretacja musi uwzględniać zmieniające się kryteria jego oceny i zmieniające się okoliczności. Jak wskazują D. Zalewski i M. Krawczak, posłużenie się przez ustawodawcę nieostrym określeniem „interes publiczny oznacza brak określonego katalogu przesłanek i wymaga wypełnienia ich treści w konkretnej sprawie przez odwołanie się do całokształtu konkretnych okoliczności i faktów”<sup>484</sup>.

Taką ogólną przesłankę należy ocenić bardzo pozytywnie, bowiem bez korekt legislacyjnych pozwala organom i sądom reagować na zmieniające się realia, w których może dochodzić do wyłącznie formalnych naruszeń ustawy SENT, oraz uwzględniać konkretne okoliczności faktyczne.

W sprawach SENT część organów, rozważając przesłankę interesu publicznego, odwołuje się do poglądu wyrażonego przez NSA w odniesieniu do pojęcia interesu publicznego uregulowanego w o.p. jako przesłanki udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań, zgodnie z którym „nakaz uwzględnienia interesu publicznego, o którym mowa w art. 67 § 1 o.p. oznacza dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korekta błędnych decyzji”<sup>485</sup>. Organy wskazują, że przy ocenie interesu publicznego „należy również uwzględnić zasadność obciążenia państwa, a w rezultacie całego społeczeństwa, kosztami udzielonej w ten sposób pomocy. Z reguły interes publiczny przemawia za tym, aby ulgi podatnikowi nie udzielać. Unika się w ten sposób obniżenia potencjalnych wpływów z podatków, jak i nie wprowadza się różnic w traktowaniu poszczególnych podatników, w szczególności zaś nie premiuje się tych podatników, którzy zaniechali regulowania należności publicznoprawnych. Organ podatkowy musi mieć na uwadze i to, że między innymi względy społeczne wymagają również, żeby zobowiązanie podatkowe było realizowane, a podatnik po prostu nie był z nich zwalniany”<sup>486</sup>. Organ podatkowy, ustalając istnienie przesłanki „interesu publicznego”, nie może też abstrahować od innych wartości wspólnych dla całego

---

<sup>484</sup> M. Krawczak, D. Zalewski, *Kary...*, s. 182.

<sup>485</sup> Wyr. NSA z dnia 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, *Monitor Podatkowy* 2003, nr 7, poz. 43.

<sup>486</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r., VIII SA/Wa 92/19, LEX nr 2656046.

społeczeństwa, jak sprawiedliwość, zasady etyki, zaufanie do organów państwa itp.<sup>487</sup>. Organy wskazują, że podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., II FSK 4126/14, wskazując, że „ustalenie przez organ podatkowy kwestii istnienia przesłanki „interesu publicznego” wiąże się z koniecznością ważenia wartości w dwóch płaszczyznach: jedną płaszczyznę tworzy zasada, którą jest terminowe płacenie podatków w pełnej wysokości, drugą – wyjątek od zasady, polegający na zastosowaniu indywidualnej ulgi podatkowej”<sup>488</sup>.

Należy wskazać, że powyższe poglądy odnoszą się do klauzuli interesu publicznego jako przesłanki udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Kary pieniężne nakładane za delikty administracyjne nie mają charakteru zobowiązań podatkowych, a zatem klauzula interesu publicznego jako przesłanki odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych powinna być definiowana, uwzględniając charakter kar pieniężnych i tego, że nie są one podatkiem, a odstępowanie od nich nie jest rodzajem ulgi premiującej stronę względem innych podmiotów. Błędne jest interpretowanie pojęcia interesu publicznego w sposób zawężający i profiskalny. Punktem wyjścia do analizy pojęcia interesu publicznego jako przesłanki odstępowania od nakładania kar pieniężnych powinien być cel ustawy SENT i jej przedmiot ochrony<sup>489</sup>, które wprost wynikają z uzasadnienia jej projektu oraz powodów i okoliczności jej uchwalenia. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy SENT, ma ona za zadanie „chronić legalny handel towarami uznanymi w wyniku przeprowadzonych analiz przez krajowego prawodawcę za «wrażliwe», ułatwić walkę z «szarą strefą» oraz ograniczyć poziom uszczupień w kluczowych dla budżetu państwa podatkach, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a także zwiększyć skuteczność kontroli w obszarach obarczonych istotnym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów”<sup>490</sup>. Celem ustawy SENT nie jest natomiast zwiększenie dochodów budżetu państwa z tytułu kar nakładanych na podmioty działające w sposób legalny, dopuszczające się uchybień formalnych czy też oczywistych omyłek, niemających żadnego negatywnego wpływu na obowiązki podatkowe. Kary pieniężne nie są *quasi*-podatkiem, nie powinny pełnić

---

<sup>487</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r., VIII SA/Wa 92/19, LEX nr 2656046 i powołany tam wyr. NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143.

<sup>488</sup> Wyr. NSA z dnia 2 lutego 2017 r., II FSK 4126/14, LEX nr 2237168.

<sup>489</sup> Por. wyr. NSA z dnia 21 maja 2020 r., II GSK 307/20, LEX nr 3025548 oraz wyr. NSA z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625.

<sup>490</sup> Uzasadnienie projektu ustawy SENT, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1244.

funkcji fiskalnej jako dominującej. Nie jest w związku z powyższym prawidłowe odczytywanie pojęcia „interesu publicznego” z powoływaniem się na poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle rt.. 67art.art. 67b o.p.<sup>491</sup>. To właśnie cel ustawy oraz przedmiot jej ochrony i to, co nim nie jest, wyznaczają rozumienie pojęcia interesu publicznego i to przez ich pryzmat organy powinny stosować administracyjne kary pieniężne.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przesłanka interesu publicznego w odstąpieniu od nałożenia kary powinna być z urzędu przedmiotem rozważań organu stosującego przepisy ustawy SENT z uwzględnieniem celów tej ustawy i jej przedmiotu ochrony<sup>492</sup>. Jak wynika z analizy orzeczeń sądów wydanych na gruncie przepisów SENT, na pojęcie „interesu publicznego”, określonego w art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 3, art. 22a ust. 2 oraz art. 24 ust. 3 SENT, składają się więc nie tylko zasady powszechności ponoszenia danin publicznych, sprawiedliwości i nieobciążania budżetu państwa, lecz również proporcjonalność danej kary, uzależniona od tego, czy doszło w konkretnej sprawie do uchybienia obowiązkowi uiszczenia podatku. Organ, oceniając, czy zaistniała przesłanka „interesu publicznego”, powinien rozważyć, czy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej w okolicznościach danej sprawy realizuje cel ustawy SENT, czy też wymierzona kara pieniężna naruszy wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, która nakazuje organom państwa użycie jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia konkretnego celu; czy w interesie publicznym jest nakładanie na przedsiębiorcę dotkliwej kary pieniężnej tylko z tej przyczyny, że dopuścił się uchybienia, które usunął w możliwie najszybszym czasie. Jeżeli sankcja, która miałaby być zastosowana, jest nadmierna (dolegliwa w stopniu większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu), klauzula interesu publicznego nakazuje odstąpienie od nałożenia kary<sup>493</sup>. Jak wskazuje się w orzecznictwie, nie leży w interesie publicznym

---

<sup>491</sup> Por. wyr. NSA z dnia 19 listopada 2020 r., II GSK 916/20, LEX nr 3110133; wyr. NSA z dnia 19 lutego 2021 r., II GSK 1353/20, LEX nr 3147050.

<sup>492</sup> Por. wyr. NSA z dnia 21 maja 2020 r., II GSK 307/20, LEX nr 3025548.

<sup>493</sup> Por.: wyr. NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II GSK 1696/18, LEX nr 2612991; wyr. WSA w Krakowie z dnia 11 września 2019 r., III SA/Kr 450/19, LEX nr 2724454; wyr. NSA z dnia 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092; wyr. NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., II GSK 1385/19, LEX nr 2777766; wyr. NSA z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625; wyr. NSA z dnia 21 maja 2020 r., II GSK 307/20, LEX nr 3025548; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 1368/20, LEX nr 3198520; wyr.

nakładanie wysokich kar pieniężnych na legalnie działające podmioty tylko z tej przyczyny, że dopuściły się wyłącznie formalnych uchybień, niezagrażających uszczupleniem podatku<sup>494</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się na szereg okoliczności, które powinny zostać uwzględnione w ramach przesłanki interesu publicznego. Okoliczność taką stanowi ustalenie, czy uchybienie miało charakter wyłącznie formalny, niestwarzający realnego zagrożenia dla wpływów budżetowych, w postaci możliwości uszczuplenia dochodów podatkowych<sup>495</sup>. Powinno również uwzględnić się to, „czy podmiot odpowiedzialny za naruszenie prowadził działalność zgodną z prawem i czy w związku z tym naruszeniem doszło do uchybienia w zapłacie należnych podatków. Nie leży w interesie publicznym, aby nakładać kary pieniężne na podmioty, które działają zgodnie z prawem, a dokonały jedynie nieistotnych (z punktu widzenia również podatkowego) omyłek czy błędów, które nie zagrażały wpływom budżetowym”<sup>496</sup>. Okolicznością, którą należy uwzględnić, jest waga naruszenia – czy ujawnione nieprawidłowości są wynikiem oczywistego błędu i jakiego rodzaju obowiązku dotyczą – czy błąd miał istotne znaczenie, np. utrudniał kontrolę. Ważną okoliczność stanowi incydentalność naruszenia<sup>497</sup>, w szczególności czy

---

NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 95/21, LEX nr 3198427; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 141/21, LEX nr 3198484; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 195/21, LEX nr 3200584.; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 196/21, LEX nr 3200615; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 197/21, LEX nr 3200595; wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1893/21, LEX nr 3291527; wyr. NSA z dnia 13 stycznia 2023 r., II GSK 520/22, LEX nr 3490037.

<sup>494</sup> Wyr. NSA z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625.

<sup>495</sup> Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 195/21, LEX nr 3200584; wyr. NSA z dnia 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092; wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2018 r., III SA/Wr 423/18, LEX nr 2604628; wyr. WSA w Krakowie z dnia 11 września 2019 r., III SA/Kr 450/19, LEX nr 2724454; wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 15 czerwca 2019 r., II SA/Bd 208/19, LEX nr 2700045.

<sup>496</sup> Por. wyr. NSA z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625; wyr. NSA z dnia 27 listopada 2020 r., II GSK 790/20, LEX nr 3104033; wyr. NSA z dnia 19 lutego 2021 r., II GSK 1353/20, LEX nr 3147050; wyr. NSA z dnia 9 kwietnia 2021 r., II GSK 291/21, LEX nr 3169492; wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 29 grudnia 2021 r., II SA/Go 815/21, LEX nr 3287620; wyr. NSA z dnia 12 grudnia 2022 r., II GSK 556/22, LEX nr 3580099; wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 195/21, LEX nr 3200584; wyr. WSA w Krakowie z dnia 11 września 2019 r., III SA/Kr 450/19, LEX nr 2724454; wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 15 czerwca 2019 r., II SA/Bd 208/19, LEX nr 2700045.

<sup>497</sup> Por. wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19, LEX nr 3408926: „Należy więc brać pod uwagę takie elementy jak: (...) czy nieprawidłowości te zdarzyły się jednokrotnie (sporadycznie), czy też

było ono pierwszym uchybieniem popełnionym przez podmiot, czy też już wcześniej były wobec podmiotu prowadzone postępowania SENT zakończone decyzjami o ukaraniu lub odstąpieniu od nałożenia kary – czy wcześniejsze postępowania odniosły skutek prewencyjno-wychowawczy<sup>498</sup>. Należy uwzględnić, czy podmiot podjął działania naprawcze w celu wyeliminowania możliwości powtórzenia się naruszenia w przyszłości i jakie to były działania. W ramach przesłanki interesu publicznego należałoby również uwzględnić, czy podmiot dokonał swoistego czynnego żalu, którego co prawda nie przewiduje procedura SENT, ale który może, a nawet powinien, zostać uwzględniony w ramach przesłanki interesu publicznego. Dotyczy to naruszeń, które nie zostały stwierdzone w trakcie kontroli na drodze, lecz w wyniku późniejszej kontroli lub sprawdzenia. Uwzględnienia wymaga również to, czy uchybienie było związane z wątpliwościami dotyczącymi wykładni przepisów ustawy SENT, które przykładowo mogły wystąpić w początkowym okresie obowiązywania szczególnych regulacji przewidzianych w tej ustawie, a w szczególności, czy w określonej kwestii występują rozbieżności w orzecznictwie<sup>499</sup>. Okolicznością, która powinna zostać uwzględniona, jest również działanie podmiotu w zaufaniu do organów państwa, a zatem na podstawie informacji udzielanych przez organy, które co prawda nie stanowią wiążących ogólnych lub indywidualnych interpretacji przepisów prawa, lecz mają walor „oficjalności”. W szczególności jeżeli podmiot miał prawo pozostawać w błędzie w związku z interpretacją przepisów przedstawioną przez organy na oficjalnych stronach organów lub jeżeli informacja taka była niepełna lub błędna<sup>500</sup>. Okolicznością, która powinna zostać uwzględniona w ramach tej przesłanki, jest również podjęcie przez podmiot starań o wyjaśnienie dotyczące kwestii prawnych w celu działania zgodnego z przepisami

---

występują na tyle często u tego przewoźnika, że świadczą o co najmniej niedbałości, nienależytej staranności w prowadzeniu swoich interesów”.

<sup>498</sup> Należy zwrócić uwagę, że spełnienie samego tego kryterium nie zawsze uzasadnia odstąpienie od nałożenia kary. W tym zakresie warto zwrócić uwagę chociażby na wyr. NSA z dnia 7 czerwca 2022 r., II GSK 182/19, LEX nr 3391262, w którym wskazano, że nawet „jednostkowe” naruszenie obowiązku wynikającego z ustawy SENT uzasadnia nałożenie kary w ramach prewencji oraz zdyscyplinowania firmy, aby w przyszłości nie dopuściła się niedbałości przy realizacji przepisów ustawy o SENT.

<sup>499</sup> Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 marca 2023 r., II SA/Go 737/22, LEX nr 3511901; wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1893/21, LEX nr 3291527.

<sup>500</sup> Por. decyzja DIAS w Opolu z dnia 12 września 2023 r., 1601-IOA.4823.15.2023, niepublikowana.



prawa<sup>501</sup>. W ramach tej przesłanki powinno zostać uwzględnione również to, czy naruszenie wiązało się ze zmianą prawa lub zasad korzystania i obsługi systemu SENT. Okolicznością, którą należy brać pod uwagę, jest również to, czy w przypadku stwierdzonych kilku naruszeń nałożenie jednej kary spełni cel prewencyjny i uzasadnione jest odstąpienie od nałożenia kary za pozostałe naruszenia<sup>502</sup>. Okolicznościami, które z pewnością należy uwzględnić w ramach przesłanki interesu publicznego, są zdarzenia losowe lub splot okoliczności, które spowodowały niewykonanie obowiązku lub naruszenie zakazu i co prawda nie kwalifikują się jako siła wyższa, ale w dużym stopniu usprawiedliwiają niewywiązanie się przez podmiot z obowiązków lub naruszenie zakazu<sup>503</sup>. W mojej ocenie istotną okolicznością, która powinna zostać uwzględniona w ramach przesłanki interesu publicznego, jest należyta staranność (kwestia winy) w realizacji obowiązków SENT<sup>504</sup>, w szczególności czy podmiot w zakresie dotyczącym obowiązków SENT zachował należytą staranność wymaganą w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością. Więcej na ten temat napisałem w podrozdziale pracy dotyczącym *compliance* jako okoliczności wyłączającej zawinione działanie. Idealnym założeniem jest, że stwierdzenie dochowania należytej staranności powinno wyłączać odpowiedzialność podmiotu za delikt administracyjny, natomiast duży stopień staranności, nieosiągający jednak maksymalnego jej poziomu, powinien zostać uwzględniany w ramach przesłanek odstąpienia od nałożenia kary<sup>505</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że brak zawinienia

---

<sup>501</sup> Ibidem.

<sup>502</sup> Por. decyzja NUCS we Wrocławiu z dnia 16 marca 2022 r., 458000-COC-3.48.12.2021, niepublikowana; decyzja DIAS w Łodzi z dnia 6 grudnia 2022 r., 1001-IOC.48.23.2022.12.SZ, niepublikowana; wyr. WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2023 r., III SA/Łd 70/23, LEX nr 3570245; decyzja NUCS w Białej Podlaskiej z dnia 20 października 2022 r., 308000-COC-3.5063.507.2021.IC, niepublikowana; wyr. WSA w Lublinie z dnia 11 lipca 2023 r., III SA/Lu 118/23, LEX nr 3608488; decyzja NUCS w Przemyślu z dnia 6 lutego 2023 r., 408000-408000-COC-3.4823.170.2023.21, niepublikowana.

<sup>503</sup> Decyzja NUCS w Kielcach z dnia 18 lipca 2022 r., 348000-341000-COC.48.307/2021, niepublikowana.

<sup>504</sup> Por. wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19, LEX nr 3408926: „Należy więc brać pod uwagę takie elementy jak: (...) czy nieprawidłowości te zdarzyły się jednokrotnie (sporadycznie), czy też występują na tyle często u tego przewoźnika, że świadczą o co najmniej niedbałości, nienależytej staranności w prowadzeniu swoich interesów”.

<sup>505</sup> Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, VIII kadencja, w zakresie

(należyta staranność) nie został wskazany jako okoliczność niepozwalająca przypisać odpowiedzialności za delikt administracyjny (okoliczność wyłączająca odpowiedzialność za naruszenia SENT), zatem w praktyce okoliczność ta powinna zostać uwzględniona w ramach przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, czego potwierdzenie stanowi orzecznictwo sądu administracyjnego na tle art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. W tym zakresie uwagę zwraca wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, w którym wskazano, że „przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, czy nie), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”<sup>506</sup>. Na konieczność uwzględnienia kwestii zawinienia uwagę zwrócił również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22<sup>507</sup> oraz WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22<sup>508</sup>. Powyżej wskazane okoliczności nie stanowią katalogu zamkniętego, a jedynie przykład tego, co organy i sądy powinny uwzględniać, rozważając kwestię odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na interes publiczny.

W zakresie okoliczności, które powinny zostać uwzględnione w ramach przesłanki interesu publicznego, należy wrócić do wcześniej już prezentowanego poglądu, że kary pieniężne z ustawy SENT powinny być rozpatrywane w aspekcie prawa unijnego, a zatem do art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r.

---

dotyczącym dodania do k.p.a. dział IVa dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych: „Na kanwie stanowisk prezentowanych w orzecznictwie przede wszystkim podkreśla się, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu”.

<sup>506</sup> Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, LEX nr 3605341.

<sup>507</sup> Wyr. WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22, LEX nr 3587291: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”.

<sup>508</sup> Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22, LEX nr 3506481.

w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (tzw. dyrektywy VAT)<sup>509</sup>. Wynika to z ich ogólnego przedmiotu ochrony, którym jest ochrona wpływów budżetowych, mimo że same nie są podatkami. Z tego względu uzasadnione jest zwrócenie uwagi na wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r., C-935/19 (*Grupa Warzywna*), z którego treści wynika, że przewidziana w polskim prawie tzw. sankcja VAT w sztywno określonej wysokości, stosowana automatycznie, bez możliwości uwzględnienia indywidualnych okoliczności sprawy, jest niezgodna z prawem unijnym, narusza bowiem zasadę proporcjonalności. Następstwem orzeczenia TSUE była zmiana przepisów<sup>510</sup> dotyczących sankcji VAT w ten sposób, że jej wysokość określono względnie (zamiast „w wysokości 20%” sformułowano „w wysokości do 20% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego”) oraz wskazano kryteria (okoliczności) ustalenia jej wysokości poprzez dodanie ust. 2b do art. 112b<sup>511</sup>. Zgodnie z dodanym przepisem, „ustalając dodatkowe zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w ust. 1–2a, naczelnik urzędu skarbowego lub naczelnik urzędu celno-skarbowego bierze pod uwagę: 1) okoliczności powstania nieprawidłowości; 2) rodzaj i stopień naruszenia ciążącego na podatniku obowiązku, które skutkowało powstaniem nieprawidłowości; 3) rodzaj, stopień i częstotliwość stwierdzanych dotychczas nieprawidłowości dotyczących nieprzedawnionych zobowiązań w podatku; 4) kwotę stwierdzonych nieprawidłowości, w tym kwotę zaniżenia zobowiązania podatkowego, kwotę zawyżenia zwrotu różnicy podatku, zwrotu podatku naliczonego lub różnicy podatku do obniżenia podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe; 5) działania podjęte przez podatnika po stwierdzeniu nieprawidłowości w celu usunięcia skutków nieprawidłowości”<sup>512</sup>. Wprawdzie powyższe kryteria stanowią dyrektywy wymiaru kary względnie oznaczonej, jednak w mojej ocenie mogą być pewnego rodzaju kierunkowskazem dla organów w zakresie dotyczącym analizy tego, czy w sprawie występują podstawy do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Kryteria te wydają się uniwersalne nie tylko w zakresie miarkowania kary, ale również odstępowana od niej.

---

<sup>509</sup> Por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>510</sup> Art. 112b ust. 2 ustawy VAT, część wspólna zmieniona przez art. 1 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 26 maja 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1059), zmieniającej tę ustawę z dniem 6 czerwca 2023 r.

<sup>511</sup> Art. 112b ust. 2b ustawy VAT, dodany przez art. 1 pkt 25 lit. d ustawy z dnia 26 maja 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1059), zmieniającej tę ustawę z dniem 6 czerwca 2023 r.

<sup>512</sup> Art. 112b ust. 2b ustawy VAT.

Jak już podkreślono odstępowanie od nakładania administracyjnych kar pieniężnych stanowi ważny element mechanizmu prewencji, a zatem jeden z elementów definiujących charakter odpowiedzialności za delikt administracyjny. Jego wyrazem na gruncie przepisów SENT jest właśnie przesłanka interesu publicznego. W tym zakresie na uwagę zasługuje decyzja NUCS w Szczecinie<sup>513</sup>, w której wskazano, że „naruszenie ujawnione podczas kontroli z [...] zdyscyplinowało podmiot i przyczyniło się do przestrzegania przez niego przepisów ustawy o systemie monitorowania. Tym samym, zdaniem Naczelnika [...] Urzędu Celno-Skarbowego w [...], został osiągnięty prewencyjny cel przedmiotowej ustawy. Wymierzenie Stronie kary pieniężnej z tytułu naruszenia wskazanych powyżej przepisów ustawy o systemie monitorowania naruszałoby wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, która nakazuje organom państwowym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu (...)”<sup>514</sup>.

Opisując przesłankę interesu publicznego, uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi na przykłady naruszeń, w których znalazła ona zastosowanie. Częstym naruszeniem popełnianym przez uczestników przewozów SENT jest błędne wpisanie numeru rejestracyjnego środka transportu (ciągnika lub naczepy), stanowiące tzw. literówkę. Za zasadnością odstępowania od nałożenia kary w takiej sytuacji wypowiedział się NSA m.in. w wyroku z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19<sup>515</sup>. Tożsamy pogląd zaprezentował również m.in. NUCS w Warszawie w decyzji z 22 października 2022 r., znak sprawy 448000-COC-3.48.285.2020.GSz<sup>516</sup>. Należy zaznaczyć, że błąd taki nie zawsze jest kwalifikowany przez sądy lub organy jako uzasadniający odstępianie od nałożenia kary<sup>517</sup>. Kolejnym rodzajem błędu często popełnianego przez przewoźników, a uzasadniającym odstępianie od nałożenia kary jest błąd w numerze licencji transportowej, niewpisanie tego numeru w zgłoszeniu SENT lub pomylenie numeru licencji z numerem zezwolenia. Za zasadnością odstępowania od

---

<sup>513</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023 r., 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana. Tożsamy pogląd został wyrażony również w decyzji NUCS w Szczecinie z dnia 8 września 2023 r., 428000-COP3.48.177.2022.29.AL, niepublikowana.

<sup>514</sup> Ibidem.

<sup>515</sup> Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19, LEX nr 3408926.

<sup>516</sup> Decyzja NUCS w Warszawie z dnia 22 października 2022 r., 448000-COC-3.48.285.2020.GSz, niepublikowana.

<sup>517</sup> Por. decyzja DIAS w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2021 r., 1001-IOC.48.2.2021.3.EA, niepublikowana.

nałożenia kary w takiej sytuacji wypowiedział się NSA m.in. w wyrokach z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19<sup>518</sup>, II GSK 649/19<sup>519</sup>, II GSK 284/19<sup>520</sup>, II GSK 367/19<sup>521</sup>, z dnia 1 lipca 2022 r., II GSK 405/19<sup>522</sup> oraz z dnia 13 stycznia 2023 r., II GSK 520/22<sup>523</sup>. Kolejnym częstym naruszeniem przewoźników jest przerwa w przekazywaniu danych geolokalizacyjnych środka transportu wraz z towarem. W przypadku tego naruszenia organy co do zasady nie odstępują od nałożenia kary, co znajduje aprobatę w orzeczeniach sądów administracyjnych. Zapadają również odmienne wyroki i decyzje, w których odstąpienie za takie naruszenie uznaje się za uzasadnione, jeżeli nie zagrażało ono dobru prawnie chronionemu. Przykładem takiego rozstrzygnięcia jest np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2022 r., III SA/Lu 235/22<sup>524</sup> oraz decyzja NUCS w Kielcach z dnia 18 lipca 2022 r., znak sprawy 348000-341000-COC.48.307/2021<sup>525</sup>. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w przypadku tej ostatniej decyzji organ uwzględnił jako okoliczność uzasadniającą odstąpienie od nałożenia kary, konflikt zbrojny w Ukrainie, które to działanie zakwalifikował do zdarzeń losowych i niezależnych od przewoźnika<sup>526</sup>. Naruszeniem, które nie stanowi wyłącznie błahaego formalnego naruszenia, lecz ma poważniejszy charakter, jest niewykonanie przez przewoźnika tzw. dyrektywy kontroli. Zasadniczo organy nie odstępują od nałożenia kary, co znajduje aprobatę w orzeczeniach sądów administracyjnych<sup>527</sup>. Zapadają również odmienne wyroki i decyzje, w których odstąpienie za takie naruszenie uznaje się za uzasadnione. Przykładem takich decyzji są te wydane przez NUCS w Szczecinie<sup>528</sup>. Powyżej zwrócono

---

<sup>518</sup> Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19, LEX nr 3408926.

<sup>519</sup> Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 649/19, LEX nr 3424886.

<sup>520</sup> Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 284/19, LEX nr 3430086.

<sup>521</sup> Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 367/19, LEX nr 3430089.

<sup>522</sup> Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2022 r., II GSK 405/19, LEX nr 3413564.

<sup>523</sup> Wyr. NSA z dnia 13 stycznia 2023 r., II GSK 520/22, LEX nr 3490037.

<sup>524</sup> Wyr. WSA w Lublinie z dnia 29 września 2022 r., III SA/Lu 235/22, LEX nr 3435094.

<sup>525</sup> Decyzja NUCS w Kielcach z dnia 18 lipca 2022 r., znak sprawy 348000-341000-COC.48.307/2021, niepublikowana.

<sup>526</sup> Decyzja NUCS w Kielcach z dnia 18 lipca 2022 r., 348000-341000-COC.48.307/2021, niepublikowana.

<sup>527</sup> Por. wyr. WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2023 r., II SA/Bk 386/23, LEX nr 3609982; wyr. WSA w Białymstoku z dnia 14 września 2023 r., II SA/Bk 639/23, LEX nr 3613574.

<sup>528</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023 r., 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana oraz decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 22 września 2023 r., znak sprawy, 428000-COP3.48.374.2022.20.AS, niepublikowana.

uwagę wyłącznie na niektóre rodzaje naruszeń, co do których organy rozstrzygały o kwestii zasadności odstąpienia od nałożenia kary.

Podobnie jak w przypadku pozostałych przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, również w przypadku klauzuli interesu publicznego analiza tego, czy w sprawie występują podstawy do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, stanowi obligatoryjny etap postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, a jego ewentualne pominięcie przez organy stanowi naruszenie przepisów proceduralnych wyrażających m.in. zasadę legalizmu, zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji oraz zasadę swobodnej oceny dowodów<sup>529</sup>.

Podsumowując rozważania w zakresie dotyczącym przesłanki interesu publicznego, należy wskazać, że ma ono charakter klauzuli generalnej, w ramach której może zostać uwzględniony szereg okoliczności indywidualnych. Rozwiązanie takie jest bardzo dobre i z tego względu uzasadniony jest wniosek *de lege ferenda* sformułowania takiej samej przesłanki odstąpienia również w k.p.a., w odniesieniu do pozostałych deliktów administracyjnych.

#### **5.2.6. Przyczyna szczególna wskazana w ustawie SENT (niedostępność rejestru)**

W art. 22 ust. 2b SENT wskazano, że „odstępuje się od nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 10a ust. 1, jeżeli jego niedopełnienie wynikało z niedostępności rejestru”. Należy natomiast wskazać, że niemożliwość wywiązania się z obowiązku, o którym stanowi art. 10a ust. 1 SENT (zapewnienia przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego zgłoszeniem) powinna stanowić okoliczność wyłączającą odpowiedzialność, a nie przesłankę odstąpienia od nałożenia kary. Wynika to z tego, że w przypadku niedostępności rejestru przewoźnik nie może wywiązać się z nałożonego na niego obowiązku z przyczyn leżących po stronie operatora systemu, którym jest administracja skarbową. W takiej sytuacji przewoźnik *de facto* nie popełnia deliktu, skoro nie może wywiązać się ze swoich obowiązków z przyczyn od siebie niezależnych. Powyższe obrazuje, że nie tylko organy w praktyce stosowania prawa, ale również ustawodawca, odstąpienie od nałożenia kary i wyłączenie odpowiedzialności traktują zamiennie – jako prowadzące do tego samego skutku. Jak wielokrotnie wskazywano, te instytucje prawne zasadniczo się różnią. Ta przyczyna odstąpienia od nałożenia kary wymaga zwrócenia

---

<sup>529</sup> Por. wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1829/21, LEX nr 3271173.

uwagi, nie wymaga natomiast szerszego komentarza, bowiem przepis jest jednoznaczny i jego stosowanie nie powinno nastręczać trudności.

### 5.3. Forma prawna odstąpienia od nałożenia kary

Odstąpienie od nałożenia kary następuje w formie decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę co do istoty<sup>530</sup>. Organ wydający decyzję powinien stwierdzić w niej popełnienie naruszenia, opisać, na czym ono polegało i jaką było zagrożone karą (w przypadku kar sztywno określonych), oraz stwierdzić, że odstępuje od nałożenia kary. W przypadku odstąpienia od nałożenia kary nie dochodzi do umorzenia postępowania, nie zachodzą okoliczności wyłączające odpowiedzialność, lecz dochodzi jedynie do odstąpienia od nałożenia kary. W przypadku decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary, pomimo rezygnacji z nałożenia kary, dochodzi do przypisania sprawcy popełnienia naruszenia. W przypadku deliktów administracyjnych związanych z transportem drogowym ma to istotne znaczenie bowiem mają one niejako „dwie warstwy”. Jedną stanowi dolegliwość finansowa związana z nałożeniem kary pieniężnej, a drugą waga przypisana określonemu naruszeniu – to, czy naruszenie stanowi poważne naruszenie (PN), bardzo poważne naruszenie (BPN), czy najpoważniejsze naruszenie (NN). Z wagą naruszenia wiąże się ewentualne wszczęcie postępowania w przedmiocie oceny dobrej reputacji, a w konsekwencji nawet zawieszenie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Zatem w przypadku decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary, pomimo tego, że strona uniknie konsekwencji finansowych – nałożenia kary, zostaje stwierdzone popełnienie przez nią naruszenia określonej kategorii i wpisanie informacji o nim do rejestru KREPTD. Tym samym decyzja o odstąpieniu od nałożenia kary nie wyklucza tego, że będzie ona stanowiła podstawę wszczęcia postępowania dotyczącego oceny dobrej reputacji. W przypadku decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary za naruszenia z u.t.d. problemem może być to, czy po pierwsze za takie naruszenie zostanie przypisana w rejestrze KREPTD odpowiadająca mu waga (PN, BPN, NN), a po drugie, jeżeli zostanie ona przypisana, to kiedy takie naruszenia zostaną objęte środkami

---

<sup>530</sup> Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a., VIII kadencja, druk sejmowy nr 1183, s. 75; tak też: A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz...*, art. 189f, nb 17; P. Przybysz, *Kodeks...*, komentarz do art. 189f, nb 2; M. Jabłoński, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks...*, art. 189f, nb 20; S. Gajewski, *Kodeks...*, s. 113; A. Krawczyk, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks...*, s. 999.

rehabilitacyjnymi. U.t.d. przewiduje bowiem środki rehabilitacyjne dotyczące grzywn i kar pieniężnych, nie stanowi natomiast wprost o sytuacji, w której dochodzi do stwierdzenia popełnienia naruszenia, lecz odstąpienia od nałożenia kary. Art. 7e pkt 6 u.t.d. stanowi, że „przez środki rehabilitacyjne, o których mowa w art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, należy rozumieć sytuację, w której nałożone sankcje administracyjne za naruszenia określone w załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 lub załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403 staną się niebyłe, zgodnie z art. 94b”. Natomiast art. 94b u.t.d. stanowi, że „nałożoną karę pieniężną za najpoważniejsze naruszenie (...) uważa się za niebyłą po upływie roku od dnia wykonania decyzji administracyjnej o jej nałożeniu”. W przypadku nałożonych administracyjnych kar pieniężnych termin roku liczy się od zapłaty kary w całości. Natomiast w przypadku odstąpienia pojawi się problem, od kiedy ten termin liczyć. W mojej ocenie od chwili, w której decyzja o odstąpieniu stała się ostateczna.

#### **5.4. Pouczenie**

Z odstąpieniem od nałożenia kary na podstawie przepisów k.p.a. wiąże się obowiązek pouczenia, co ma realizować cel, którym jest zmniejszenie ryzyka powtórnego naruszenia prawa w przyszłości<sup>531</sup>. Pouczenie jest obowiązkowe w przypadku każdej z wymienionych w art. 189f k.p.a. podstaw odstąpienia. Wynika to wprost z brzmienia art. 189f § 1 k.p.a., który stanowi, że: „Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: (...)”. Jako obligatoryjne pouczenie wskazuje również art. 189f § 3 k.p.a., stanowiący, że „organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody potwierdzające wykonanie postanowienia”.

A. Cebera i J.K. Firlus słusznie zwracają uwagę, że art. 189f k.p.a. nie określa treści samego pouczenia. Autorzy ci, powołując się na piśmiennictwo, wskazują, że „biorąc pod uwagę funkcję pouczenia jako środka realizującego cele wychowawcze, w jego treści powinna być zawarta informacja, że: a) strona dopuściła się deliktu administracyjnego; b) delikt administracyjny zagrożony jest administracyjną karą pieniężną; b) ponowne dopuszczenie się deliktu może spowodować nałożenie

---

<sup>531</sup> R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 1034; L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 223; A. Krawczyk, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks...*, s. 1000.



administracyjnej kary pieniężnej”<sup>532</sup>. W mojej ocenie pouczenie zawarte w treści decyzji powinno zawierać wyłącznie element wskazany powyżej w pkt c, tj. pouczenie, że ponowne dopuszczenie się deliktu może spowodować nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Pozostałe elementy, tj. stwierdzenie, że strona dopuściła się deliktu administracyjnego, i to, jaką jest on zagrożony karą, zawiera sama decyzja i nie ma potrzeby powielania tego w treści pouczenia.

Podczas gdy przepisy k.p.a. dotyczące odstąpienia od nałożenia kary wskazują wprost obowiązek „pouczenia” jako elementu związanego z odstąpieniem, przepisy SENT, w których przewidziano mechanizm odstąpienia (z uwagi na ważny interes strony lub interes publiczny), w ogóle nie wspominają o pouczeniu. Dlatego jako niezwykle istotna jawi się decyzja organów, które pomimo braku ustawowego obowiązku pouczenia wprowadzają ten element do uzasadnienia decyzji o odstąpieniu. W tym zakresie wyróżniają się decyzje wydawane przez Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie, który w kolejnych wydawanych decyzjach (w ich uzasadnieniu) zawarł pouczenie. W jednej z takich decyzji organ wskazał, że: „Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, można wywieść, że naruszenie ujawnione podczas kontroli z [...] zdyscyplinowało podmiot i przyczyniło się do przestrzegania przez niego przepisów ustawy o systemie monitorowania. Tym samym, zdaniem Naczelnika [...] Urzędu Celno-Skarbowego w [...], został osiągnięty prewencyjny cel przedmiotowej ustawy. Wymierzenie Stronie kary pieniężnej z tytułu naruszenia wskazanych powyżej przepisów ustawy o systemie monitorowania naruszałoby wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, która nakazuje organom państwowym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. (...) Zastrzec jednak należy, że taka ocena może zostać dokonana w sytuacji ujawnienia pierwszego takiego naruszenia. Zdobywana wiedza i doświadczenie powinny eliminować popełnienie takich samych naruszeń w przyszłości. Kolejne takie przypadki mogą skutkować nałożeniem kary pieniężnej. Dopuszczenie do takich samych nieprawidłowości, pomimo wiedzy o nich i ich konsekwencjach, przy jednoczesnym odstępowaniu od nałożenia kary, godziłoby w jej prewencyjny charakter. Zatem informujemy, że niewykonanie w przyszłości obowiązku, o którym mowa w art. 12a ust.

---

<sup>532</sup> A. Cebera, J.K. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...* i powołana tam literatura: .in.. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Komentarz...*, komentarz do art. 189f, nb. 18; S. Gajewski, *Kodeks...*, s. 114.

3 ustawy SENT, będzie skutkować nałożeniem na Pana kary pieniężnej. Nałożenie kary w takiej sytuacji będzie konieczne oraz uzasadnione, ponieważ oznaczałoby to, że wiedza zdobyta podczas wcześniejszych kontroli, jak i postępowań administracyjnych nie wyeliminowała popełniania przez Pana tych samych naruszeń”<sup>533</sup>. W późniejszej decyzji dotyczącej innego podmiotu ten sam NUCS w uzasadnieniu decyzji wskazał: „informujemy zatem, że niewykonanie w przyszłości obowiązku przedstawienia środka transportu do kontroli lub niezgłoszenie przewozu do rejestru SENT będzie skutkować nałożeniem na Pana kary pieniężnej”<sup>534</sup>.

Zwrócenie uwagi na ww. decyzje jest uzasadnione z tego względu, że organ KAS, wydając je, dogłębnie i rzeczowo przeanalizował normy prawne zawarte w ustawie SENT, uwzględniając przy tym funkcje uregulowanych w niej kar pieniężnych. Decyzje te stanowią bardzo dobry przykład działania mechanizmu prewencji w jej aspekcie wychowawczym i naprawczym. Organ obszernie wyjaśnił *ratio legis* przepisów SENT, zwracając uwagę na ich przedmiot ochrony, przedstawił tok swojego rozumowania oraz przyczyny podjęcia rozstrzygnięcia, budując w ten sposób zaufanie obywatela do władzy publicznej i skutecznie wyjaśniając stronie, z jakich powodów doszło do odstąpienia od ukarania. Zarazem wywód organu stanowi jasne pouczenie strony na przyszłość, realizując w ten sposób prewencyjne funkcje ustawy SENT. Z przywołanych decyzji jednoznacznie wynika, że instytucja odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej jest elementem mechanizmu prewencji, na który należy patrzeć kompleksowo. Dopiero takie spojrzenie w pełni ukazuje charakter (istotę) administracyjnych kar pieniężnych.

W mojej ocenie, co stanowi jedną z głównych tez pracy, administracyjne kary pieniężne, odstępowanie od nich i obowiązek pouczenia stanowią jedną wspólną całość, składającą się na mechanizm prewencyjnego oddziaływania administracyjnych kar pieniężnych. Taki mechanizm prewencyjny powoduje, że kary są skuteczne bez ich nakładania, bowiem sam fakt zagrożenia nimi, wszczęcia postępowania, wywołuje efekt edukacyjny i zapobiegający powtórzeniu się kolejnych naruszeń w przyszłości. Jednocześnie taki mechanizm – kary i możliwości odstąpienia od niej – powoduje, że kary te zachowują prewencyjny charakter, a nie stają się wyłącznie środkiem

---

<sup>533</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023 r., 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana.

<sup>534</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 8 września 2023 r., 428000-COP3.48.177.2022.29.AL, niepublikowana.

represyjnym. Na to, że kary i odstępowanie od nich stanowią jeden mechanizm prewencji, wskazuje brzmienie art. 189f § 2 k.p.a., który stanowi, że organ odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w „przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”. Zatem już sam ustawodawca przewiduje, że realizacja celów (funkcji), dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, może nastąpić pomimo odstąpienia od nałożenia kary.

Jednocześnie wskazuję, że pisząc o prewencji, myślę przede wszystkim o jej aspekcie wychowawczym i naprawczym, a nie o prewencji generalnej i odstraszeniu poprzez stosowanie kar. Z powyższych względów uważam, że pouczenie jako element dopełniający odstąpienie od nałożenia kary nie jest dostrzegany w dostatecznym stopniu, a przywołane wcześniej decyzje NUCS stanowią wyłącznie pozytywny wyjątek w tym zakresie. Pouczenie powinno stanowić istotny element decyzji w przedmiocie zarówno decyzji o nałożeniu kary, jak i odstąpienia od niej. Takie pouczenie będzie wypełniało standard przyjaznej administracji publicznej i spełniało funkcję administracyjnych kar pieniężnych.

#### **5.5. Odstąpienie od nałożenia kary nie stanowi pomocy publicznej, w szczególności pomocy *de minimis***

W niektórych decyzjach organów oraz pojedynczych wyrokach sądów administracyjnych pojawia się wątpliwość związana z tym, czy odstąpienie od nałożenia kary stanowi pomoc publiczną, w szczególności pomoc *de minimis*. Przed przejściem do dalszych rozważań należy wyraźnie wskazać, że odstąpienie od nałożenia kary następuje na etapie jej nakładania (wymierzania), a zatem nie stanowi ulgi w zapłacie kary. Nie jest zatem pomocą publiczną, w szczególności pomocą *de minimis*. Natomiast w praktyce wątpliwość w tym zakresie pojawiła się w związku z brzmieniem art. 26 ust. 3 SENT, stanowiącym, że „organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli to odstąpienie: 1) nie stanowi pomocy publicznej albo 2) stanowi pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, udzieloną z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, albo 3) stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 4”, który stanowi, że „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki odstąpienia od nałożenia kar

pieniężnych, mając na uwadze konieczność zapewnienia zgodności z warunkami dopuszczalności udzielania pomocy państwa określonymi przepisami prawa Unii Europejskiej”. Jednocześnie w ust. 5 wskazano, że „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy o.p.”. W związku z tym, w praktyce organów stosujących ustawę SENT funkcjonują dwa odmienne poglądy co do tego, czy odstąpienie od nałożenia kary stanowi pomoc publiczną albo pomoc *de minimis*. Przeważająca większość z nich słusznie uznaje, że odstąpienie od nałożenia kary nie stanowi pomocy *de minimis*, są jednak takie, które takie odstąpienie traktują jako pomoc *de minimis* i nie przystępują do oceny przesłanki interesu publicznego, w przypadku niewykazania przez stronę podstaw do jej zastosowania.

Z powyższych względów należy wyjaśnić, że pojęcie pomocy publicznej i pomocy *de minimis* związane są ściśle z porządkiem prawnym Unii Europejskiej, a zatem konieczne jest odwołanie do przepisów unijnych. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uregulowania wspólnotowe zostały włączone do krajowego porządku prawnego. Źródłowym przepisem systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 107 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>535</sup>, zgodnie z którym „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Pomoc publiczna zawsze ma zastosowanie wobec przedsiębiorców, a wsparcie finansowe dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej. Bliższą wykładnię powyższego przepisu niejednokrotnie czynił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który m. in. wyroku w „polskiej sprawie” wyjaśnił, że „uznanie danego środka krajowego za «pomoc państwa» w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich czterech wymienionych warunków. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek ten musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi on przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi

---

<sup>535</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem”<sup>536</sup>. Dopiero łączne spełnienie tych elementów powoduje, że dany środek może być uznany za pomoc publiczną – i dopiero wówczas, gdy za takową zostanie uznany, celowe może być zastanawianie się, czy ta pomoc publiczna (co do zasady zakazana) mieści się w granicach pomocy *de minimis*, stanowiącej wyjątek od ogólnego zakazu stosowania tego typu środków. Analiza powyższej definicji wskazuje, że odstępianie od kary pieniężnej nakładanej na podmiot nie jest pomocą publiczną, a więc tym bardziej nie ma podstaw do badania, czy może być dopuszczone jako pomoc *de minimis* – skoro bowiem pomocą publiczną nie jest, żaden przepis odstąpienia takiego nie zakazuje. W szczególności trzeba zauważyć, że odstępianie od nałożenia kary pieniężnej w postępowaniu administracyjnym nie zakłóca w żadnej mierze konkurencji między podmiotami uczestniczącymi w rynku, nie wpływa również w żaden sposób na wymianę handlową między państwami. Konkurencję (czyli rywalizację, współzawodnictwo między graczami rynkowymi) mogłoby zakłócić odstępianie od kary wówczas, gdyby kara ta została nałożona za czyn zakłócający konkurencję. Możliwa byłaby wówczas argumentacja, że skoro państwo odstępuje od ukarania za nieuczciwą praktykę wpływającą na stosunki między przedsiębiorcami, to pośrednio wspiera takie naruszanie reguł konkurencji, tym samym zakłócając ją. Powyższe rozważania potwierdza orzecznictwo sądów krajowych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 sierpnia 2020 r., V SA/Wa 2059/19: „sprawa odstąpienia od wymierzenia kary nigdy nie będzie mogła zostać uznana za pomoc publiczną, o której mowa w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Należy bowiem zauważyć, że odstępianie w niniejszym przypadku od wymierzenia kary nie zakłóciłoby lub też groziłoby zakłóceniem konkurencji na unijnym rynku, co najwyżej skutkowałoby tym, że podmiot krajowy ukarany w sposób nieproporcjonalny znalazłby się w gorszej sytuacji finansowej niż jego potencjalni konkurenci z innych krajów unijnych. Z natury rzeczy będziemy mieli w rozpatrywanej sprawie z przypadkiem określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy SENT, tj. odstępianie od kary nie stanowi pomocy publicznej, bowiem nie wydano ostatecznej decyzji administracyjnej w sprawie. Co więcej, do momentu wydania takiej decyzji na stronie nie ciąży w ogóle żaden, nawet abstrakcyjny i ogólny ustawowy

---

<sup>536</sup> Wyr. TSUE z dnia 11 listopada 2021 r., C-933/19 P, *Autostrada Wielkopolska S.A. przeciwko Komisji Europejskiej*, LEX nr 3254300.

obowiązek zapłaty kary – co wynika z samej natury sankcji administracyjnej”<sup>537</sup>. Kwestia pomocy publicznej w ogóle nie jest wspomniana w przypadku analogicznego przepisu art. 189f k.p.a. (regulującego kwestię odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej). Dlatego nie wiedzieć czemu, jedynie w ustawie SENT znalazły się przepisy mogące sugerować, że odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stanowi pomoc publiczną<sup>538</sup>. Orzecznictwo przywołuje w tym zakresie również przykład kar pieniężnych nakładanych na podstawie p.e., w przypadku których podobna regulacja dotycząca odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, podobnie jak w k.p.a., nie jest opatrzona przepisem takim jak art. 26 ust. 5 SENT<sup>539</sup>. Świadczy to, zdaniem sądów, o braku uzasadnienia dla ustanowienia podobnego przepisu w ustawie SENT, gdyż i tak – ze względu na istotę tych kar pieniężnych – nie będą one mogły nigdy stanowić pomocy publicznej. W dalszej kolejności sądy zauważają, że „inaczej oczywiście przedstawia się sytuacja, kiedy mamy do czynienia z kwestią umorzenia nałożonej już kary przez organ administracji, tj. w przypadku wydania ostatecznej decyzji administracyjnej w sprawie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę i braku zapłaty takiej kary przez niego. Ustawodawca w kodeksie postępowania administracyjnego przewidział podobne regulacje jak w ustawie ordynacja podatkowa”<sup>540</sup>. Powyższa linia orzecznicza jest prezentowana w licznych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>541</sup> oraz organów administracji publicznej<sup>542</sup>.

---

<sup>537</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2020 r., V SA/Wa 2059/19, LEX nr 3078060 i powołany tam wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r.: II GSK 1609/16, LEX nr 2168688; II GSK 1479/16, LEX nr 2241178 i II GSK 1482/16, LEX nr 2241179.

<sup>538</sup> Por. D. Zalewski, M. Krawczyk, *Kary...*, s. 176.

<sup>539</sup> Por. wyr. WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., V SA/Wa 636/19, LEX nr 3098654.

<sup>540</sup> Ibidem.

<sup>541</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2019 r., V SA/Wa 1332/18, LEX nr 3111973; wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2019 r., V SA/Wa 333/19, LEX nr 3044046; wyr. WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., V SA/Wa 636/19, LEX nr 3098654; wyr. WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2020 r., V SA/Wa 1729/19, LEX nr 3091483; wyr. WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2020 r., V SA/Wa 2059/19, LEX nr 3078060.

<sup>542</sup> Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023, 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana; decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 8 września 2023, 428000-COP3.48.177.2022.29.AL, niepublikowana; decyzja NUCS w Przemyśle z dnia 20 września 2023 r., 408000-408000-COC-3.4823.567.2023.16, niepublikowana; decyzja NUCS w Przemyśle z dnia 20 września 2023 r., 408000-

Należy uznać, że odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej nie stanowi pomocy publicznej. W praktyce spotyka się jednak błędne decyzje w tym zakresie. Jako przykład takiej błędnej decyzji można wskazać rozstrzygnięcie DIAS w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2022 roku nr 2001-IOD.48.65.2022<sup>543</sup>, w którym organ stwierdził, że „korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa”. Na podstawie tego twierdzenia organ przyjął, że odstąpienie od nałożenia kary jest pomocą publiczną. Organ pierwszej instancji wobec niezłożenia przez stronę wniosku o udzielenie pomocy *de minimis* stwierdził, że niemożliwe jest w ogóle rozpatrzenie kwestii odstąpienia od ukarania. Organ nie wziął jednak pod uwagę innych przesłanek z art. 107 TFUE, stanowiących warunek konieczny do uznania, że działanie jakies jest pomocą publiczną. W przywołanej sprawie organ pierwszej instancji w jednym z pism w trakcie postępowania stwierdził, że zgodnie z art. 37 ust. 7 ustawy *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*<sup>544</sup> do czasu przekazania przez podmiot ubiegający się o pomoc zaświadczeń, oświadczeń lub informacji, pomoc nie może być udzielona temu podmiotowi. Od złożenia stosownych dokumentów możliwość zastosowania tej instytucji uzależnił również organ odwoławczy. Twierdzenie takie jest uzasadnione na gruncie ustawy *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, jednakże reguła ta nie ma zastosowania do postępowania w przedmiocie kar przewidzianych w SENT. Inny, niejako trzeci, pogląd został zaprezentowany w literaturze przez G. Musolfę, który wskazuje, że „wydawałoby się zatem, że w przypadku, gdy w toku postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej naczelnik UCS będzie prosił o uzupełnienie złożonego wniosku o odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej o dokumenty wynikające z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a nie zostaną one przekazane, to możliwość pozytywnego rozpatrzenia wniosku zostanie zablokowana i naczelnik UCS będzie musiał nałożyć daną karę. Tak jednak nie jest, gdyż ustawa o SENT stanowi regulację szczególną w stosunku do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy

---

408000-COC-3.4823.566.2023.16, niepublikowana; decyzja NUCS w Przemysłu z dnia 15 stycznia 2024 r., 408000-408000-COC-3.4823.495.2023.22, niepublikowana.

<sup>543</sup> Decyzja DIAS w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2022 r., 2001-IOD.48.65.2022, niepublikowana.

<sup>544</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

publicznej, w szczególności z uwagi na fakt, że odstąpienia od nałożenia kary można dokonać nie tylko na wniosek strony, ale również z urzędu. Z oczywistego względu udzielenie pomocy publicznej (poprzez odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej), dokonane przez naczelnika UCS z urzędu, nie może być blokowane brakiem złożenia wniosku i załączników do niego, wymaganych w standardowym trybie przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*”<sup>545</sup>.

Powyższy pogląd nie neguje błędnego założenia, że odstąpienie od nałożenia kary jest pomocą publiczną, a jedynie wskazuje, że przesłanki jej udzielenia powinny być badane przez organ również z urzędu. Natomiast raz jeszcze należy podkreślić, że odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie jest pomocą publiczną, w szczególności pomocą *de minimis*.

## **5.6. Ulga w zapłacie kary**

Od przesłanek odstąpienia od nałożenia kary oraz okoliczności wyłączających odpowiedzialność należy odróżnić ulgę w zapłacie kary, która dotyczy kar już nałożonych. Została ona uregulowana w art. 189k k.p.a. i może polegać na odroczeniu terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożeniu jej na raty; odroczeniu terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożeniu jej na raty; umorzeniu administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części; umorzeniu odsetek za zwłokę w całości lub części. Przesłanką udzielenia ulgi jest ważny interes publiczny lub ważny interes strony. Jak wskazuje się w piśmiennictwie oraz orzecznictwie, przepis ten nawiązuje do regulacji z art. 67a i 67b o.p., dotyczącej ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Stanowi ono formę pomocy udzielonej przez państwo po to, by poprzez egzekwowanie zapłaty administracyjnej kary pieniężnej nie doprowadzić do skutków niepożądanych z punktu widzenia zarówno społecznego, jak i indywidualnego, odnoszącego się do osoby, na którą nałożono karę oraz jej najbliższych, a także osób od niej zależnych. Chodzi o to, by skutek dochodzenia nałożonych kar administracyjnych państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych niż w wypadku zaniechania korzystania z tego uprawnienia<sup>546</sup>. Decyzje w przedmiocie udzielenia ulgi

---

<sup>545</sup> G. Musolf, *Ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Realizacja obowiązków w systemie SENT. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, komentarz do art. 26 - teza 2.6.

<sup>546</sup> Por. wyr. WSA w Krakowie z dnia 26 września 2014 r., I SA/Kr 842/14, LEX nr 1512473.



mają charakter uznaniowy i w sprawach tych, jeżeli stroną jest przedsiębiorca, organ jest obowiązany ustalić, czy przyznanie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej jest pomocą publiczną w rozumieniu prawa unijnego<sup>547</sup>. Zakwalifikowanie ulgi jako pomocy państwa w rozumieniu przepisów unijnych wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w art. 107 ust. 1 TFUE. W zakresie dotyczącym przesłanek udzielenia ulgi w zapłacie kar pieniężnych pojawia się według mnie wątpliwość, czy rzeczywiście należy przy ich interpretacji odwoływać się do regulacji z art. 67a i 67b o.p., dotyczącej ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, a zatem ma ona wyjątkowe zastosowanie, czy jednak stanowią one jeden z elementów mechanizmów prewencji, którego celem jest usunięcie istniejącego bezprawia administracyjnego i przywrócenie do stanu zgodności z prawem, a zatem instytucja umorzenia powinna być szerzej stosowana<sup>548</sup>. Odwołanie się do poglądów wyrażanych na gruncie art. 67a i 67b o.p. z pewnością ma charakter pomocniczy, jednak zaznaczyć należy, że ulga w zapłacie kary administracyjnej ma swoją specyfikę, co powoduje, że przykładanie do niej „kalki”, nie uwzględniającej tej specyfiki jest nieprawidłowe. Wynika to chociażby z faktu, że opodatkowanie ma charakter powszechny, a zatem ulga w spłacie zobowiązań podatkowych prowadzi do faworyzowania jednych podmiotów względem innych i rezygnacji z poboru wymagalnych należności. Natomiast rezygnacja z egzekwowania kar nie stanowi faworyzowania jednego podmiotu względem innych podmiotów, na które nie nałożono kary. Jednocześnie umorzenie wykonalnej kary pieniężnej, uzależnione np. od usunięcia naruszenia prawa, mogłoby w większym stopniu realizować funkcje odpowiedzialności administracyjnej niż egzekucja kar. Z tego względu, w mojej ocenie, już obecnie należy przyjmować inną interpretację przesłanek udzielenia ulg w zapłacie kar pieniężnych niż w przypadku ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Uważam, że pozwalają na to przepisy. Jednocześnie uzasadniony jest postulat *de lege ferenda* odnośnie dodania do regulacji przewidujących administracyjne kary pieniężne, najlepiej do k.p.a., przepisów pozwalających na umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części uzależnionego od usunięcia naruszenia prawa lub wprowadzenia działań naprawczych. Rozwiązanie takie wpisywałoby się w prewencyjną funkcję sankcji administracyjnych,

---

<sup>547</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 189(k) – teza 29.

<sup>548</sup> Por. M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 268; A. Skoczylas, *Sankcje...*, s. 325–326.

których pierwszorzędnym celem powinno być usunięcie istniejącego bezprawia administracyjnego i przywrócenie do stanu zgodności z prawem<sup>549</sup>.

### **5.7. Problem kar w konkretnie wskazanej wysokości**

W przypadku deliktów administracyjnych związanych z wykonywaniem przewozów drogowych kary za nie zostały ustalone w konkretnej (sztywnej) wysokości, co oczywiście nie oznacza, że kary za poszczególne naruszenia zostały określone w tej samej wysokości. Tym samym kary za te delikty są przez organy nakładane, a nie wymierzane. Już na samym wstępie należy zaznaczyć, że różnica pomiędzy karą względnie określoną a bezwzględnie określoną polega na tym, że w przypadku tej pierwszej jest ona przez organ wymierzana w wysokości „od-do” lub „do”, a kara bezwzględnie określona jest przez organ nakładana w jednej wysokości ustalonej w przepisie. Jednocześnie należy wskazać, że w określonej ustawie mogą być ustalone kary w różnej wysokości za różne naruszenia, co jednak nie zmienia ich charakteru jako sankcji bezwzględnie oznaczonych, jeżeli kara za określone naruszenie nie może być miarkowana, lecz została sztywno określona. Przykładowo w ustawie SENT ustalono różną wysokość kar – w zależności od rodzaju naruszenia, np. karę w wysokości 10 000 zł na nieprzekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu (art. 22 ust. 2a), karę 20 000 zł za nieprzedstawienie środka transportu do kontroli (art. 22 ust. 1 pkt 3), karę 10 000 zł za niezaktualizowanie zgłoszenia (art. 24 ust. 1 pkt 1), karę w wysokości 46% wartości brutto towaru w przypadku niezgłoszenia przewozu (art. 21 ust. 1). Nie oznacza to jednak, że kary te mają charakter względnie oznaczony. Również w u.d.p., u.t.d. oraz p.r.d. kary zostały określone w sztywnej wysokości, chociaż w przypadku niektórych kar ich wysokość zależy od wielkości naruszenia, tzn. zostały określone kaskadowo. Przykładem mogą być kary za naruszenie przepisów dotyczących czasu pracy kierowców (lp. 5 zał. nr 3 do u.t.d.). W przypadku przekroczenia dziennego czasu prowadzenia pojazdu powyżej 9 godzin w sytuacji, w której kierowca dwukrotnie w danym tygodniu wydłużył jazdę dzienną do 10 godzin o czas powyżej 15 minut do mniej niż 1 godziny, grozi kara w sztywnej wysokości 50 zł (lp. 5.1.1), jeżeli czas ten został przedłużony o czas od 1 godziny do mniej niż 2 godzin, grozi kara w sztywnej wysokości 150 zł (lp. 5.1.2.), jeżeli czas ten został przedłużony o czas powyżej 2 godzin, grozi kara w sztywnej wysokości 200 zł (lp. 5.1.3.). Podobnie w przypadku naruszeń

---

<sup>549</sup> Por. M. Wincenciak, *Sankcje...*, s. 268; A. Skoczylas, *Sankcje...*, s. 325–326.

przepisów dotyczących masy i wymiarów pojazdów – jeżeli podmiot dopuścił do wykonywania przewozu drogowego pojazdem lub zespołem pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 t, których dopuszczalna masa całkowita została przekroczona mniej niż 5%, grozi za nie kara w sztywnej wysokości 1000 zł (lp. 10.2.1); jeżeli przekroczenie wyniosło co najmniej 5% i mniej niż 10%, grozi za nie kara w sztywnej wysokości 2000 zł (lp. 10.2.2); jeżeli przekroczenie wyniosło co najmniej 10% i mniej niż 20%, grozi za nie kara w sztywnej wysokości 5000 zł (lp. 10.2.3), jeżeli przekroczenie wyniosło co najmniej 20%, grozi za nie kara w sztywnej wysokości 10 000 zł (lp. 10.2.4). W przypadku tych kar, pomimo stopniowania ich wysokości, nadal mamy do czynienia z karami bezwzględnie określonymi.

Administracyjne kary pieniężne w sztywno czy też ryczałtowo określonej wysokości są problematyczne z punktu widzenia proporcjonalności<sup>550</sup>. Z jednej strony istnieje wymóg, aby kara była adekwatna do wagi naruszenia, co oznacza zasadniczo, że pod uwagę należy brać indywidualne okoliczności każdej sprawy; z drugiej natomiast strony istnieje potrzeba prostego, efektywnego i skutecznego sposobu karania, co oznacza, że mogą istnieć okoliczności, w których kara powinna zostać nałożona automatycznie oraz w ustalonej z góry kwocie<sup>551</sup>. Przykładem kary w sztywno określonej wysokości, która została uznana za niezgodną z zasadą proporcjonalności wyrażoną w prawie unijnym była sankcja podatkowa z ustawy VAT. TSUE w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., C-935/19 (*Grupa Warzywna*), orzekł, że przewidziana w polskim prawie tzw. sankcja VAT w sztywno określonej wysokości, stosowana automatycznie, bez możliwości uwzględnienia indywidualnych okoliczności sprawy, jest niezgodna z prawem unijnym, narusza bowiem zasadę proporcjonalności. Następstwem orzeczenia TSUE była zmiana przepisów<sup>552</sup> dotyczących sankcji VAT w ten sposób, że jej wysokość określono w sposób względny (zamiast „w wysokości 20%” sformułowano „w wysokości do 20% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego”) oraz wskazano kryteria

---

<sup>550</sup> Por. wyroki TSUE: z dnia 12 lipca 2001 r., *Louloudakis*, C-262/99, EU:C:2001:407, pkt 69–71; z dnia 9 lutego 2012 r., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 29, 41. Por. także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:320, pkt 42.

<sup>551</sup> Por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22 i powołane tam wyroki TSUE: z dnia 16 lipca 2015 r., *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, pkt 28, 29; z dnia 17 października 2013 r., *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, pkt 38.

<sup>552</sup> Art. 112b ust. 2 ustawy o VAT, część wspólna zmieniona przez art. 1 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 26 maja 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1059), zmieniającej tę ustawę z dniem 6 czerwca 2023 r.

(okoliczności) ustalenia jej wysokości poprzez dodanie ust. 2b do art. 112b<sup>553</sup>. Kryteria te, na co wprost wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej<sup>554</sup>, nawiązują do kryteriów wymiaru administracyjnych kar pieniężnych wskazanych w art. 189d k.p.a.

Również Trybunał Konstytucyjny zakwestionował niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł określoną w ustawie *o odpadach*<sup>555</sup> uznając ją za niezgodną z art. 2 Konstytucji RP, przy czym wskazał, że kara ta nie jest sankcją o charakterze karnym<sup>556</sup>.

Bardzo interesujący pogląd odnośnie kar pieniężnych w stałej wysokości zaprezentował WSA we Wrocławiu<sup>557</sup>. Uznał on, że co do zasady nie jest wykluczone wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych w stałej/sztywnej wysokości, bez różnicowania przyczyn i skutków naruszenia. Jednak dla zachowania zasady proporcjonalności wymaga to stwierdzenia, że bez względu na indywidulane okoliczności, w których doszło do naruszenia, skutkują one naruszeniem o tym samym znaczeniu, a tym samym kara wymaga tego samego stopnia surowości. Dlatego, w ocenie sądu nie można uznać, że ten sam stopień surowości kary, bez względu na wagę naruszenia zachowuje zasadę proporcjonalności. Automatyczne nałożenie kary w tej samej wysokości na przewoźnika bez uwzględnienia konkretnych okoliczności danej sprawy nie dochowuje zasady proporcjonalności i wykracza poza to, co jest niezbędne dla celu ustawy SENT. Kwestionując w tym wypadku zgodność kar w sztywno określonej wysokości z prawem unijnym, WSA uznał, że wobec braku dyrektyw wymiary kary w ustawie SENT zasadne jest w tym zakresie sięgnięcie do art. 189d k.p.a. przy zachowaniu górnej granicy kary wskazanej dla tego naruszenia w ustawie SENT<sup>558</sup>.

---

<sup>553</sup> Art. 112b ust. 2b ustawy o VAT, dodany przez art. 1 pkt 25 lit. d ustawy z dnia 26 maja 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1059, zmieniającej tę ustawę z dniem 6 czerwca 2023 r.

<sup>554</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2023 r. poz. 1059 ze zm.

<sup>555</sup> Art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*, Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 i Nr 203, poz. 1351, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 117, poz. 678, Nr 138, poz. 809, Nr 152, poz. 897 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 951 i 1513, w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r.

<sup>556</sup> Wyr. TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

<sup>557</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

<sup>558</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.

W mojej ocenie po dodaniu art. 189d k.p.a., zawierającego dyrektywy karania, przy jednoczesnej tendencji do wprowadzania nowych administracyjnych kar pieniężnych w konkretnie określonej wysokości, zagadnienie problemu zgodności takich kar z zasadą proporcjonalności będzie zyskiwało na znaczeniu.

## **5.8. Wnioski**

Instytucja odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w zakresie dotyczącym deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi stanowi stosunkowo nowe rozwiązanie. Znalazło się ono w ustawie SENT, od samego początku jej obowiązywania. Natomiast w odniesieniu do deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi a uregulowanych w pozostałych ustawach, nie zostały uregulowane przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a zatem powinny znaleźć do nich zastosowanie przesłanki wskazane w art. 189f k.p.a. W praktyce istnieje istotny problem traktowania odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej jako instytucji tożsamej z wyłączeniem odpowiedzialności. Problem ten niestety istnieje również w większości orzeczeń NSA. Niedostrzeganie zasadniczej różnicy pomiędzy tymi dwoma odrębnymi rozwiązaniami należy ocenić bardzo krytycznie. W przypadku wyłączenia odpowiedzialności, pomimo powstania stanu niezgodnego z prawem, w ogóle nie dochodzi do przypisania odpowiedzialności za delikt administracyjny. Natomiast w przypadku odstąpienia od nałożenia kary mamy do czynienia wyłącznie z zaniechaniem ukarania, bowiem dochodzi do popełnienia deliktu administracyjnego, przypisania za niego odpowiedzialności konkretnemu podmiotowi, lecz odstąpienia od nałożenia kary z uwagi na określone przesłanki i uwzględnione w ramach nich okoliczności.

Mechanizm odstąpienia od nałożenia kary stanowi obecnie mechanizm, w którym, w mojej ocenie, najmocniej wyraża się charakter administracyjnych kar pieniężnych. Wynika to z tego, że z jednej strony dochodzi do przypisania odpowiedzialności i na ogół przeprowadzenia oddziałującego prewencyjnie postępowania, a z drugiej strony rezygnacji z nałożenia kary, jeżeli byłoby to niecelowe z perspektywy oddziaływania prewencyjnego i miało stanowić przede wszystkim odpłatę za popełnione naruszenia (represję). Powoduje on, że odpowiedzialność za delikt może być sprawiedliwa, adekwatna do wagi naruszenia i odpowiadająca celom, dla której jest stosowana, oraz pozwala uwzględniać element subiektywny<sup>559</sup>.

---

<sup>559</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej przepisy działu IVa k.p.a.

Uzasadniony jest postulat *de lege ferenda* dodania do k.p.a. przesłanki odstąpienia od nałożenia kary mającej charakter klauzuli generalnej i mającej zastosowanie do wszystkich administracyjnych kar pieniężnych, nawet wówczas gdy kwestia ta została uregulowana odrębnie w ustawach je przewidujących. Taka przesłanka pozwalałaby uwzględniać indywidualne oraz zmieniające się okoliczności, bez konieczności korekt legislacyjnych. Służyłoby to, w praktyce orzeczniczej sądów i organów, budowaniu uniwersalnych kryteriów, które należy uwzględniać w procesie rozważania odstąpienia od nałożenia kary. Przesłankę taką mógłby stanowić interes publiczny lub ważny interes strony. Realizacja tego postulatu mogłaby nastąpić poprzez dodanie pkt 3 w art. 189f § 1 k.p.a., który mógłby otrzymać następujące brzmienie: „*uzasadnia to interes publiczny lub ważny interes strony*”. Wówczas art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. miałby następujące brzmienie: „*Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: uzasadnia to interes publiczny lub ważny interes strony*”. Należałoby wówczas zmienić również treść art. 189a § 2 k.p.a. wyłączającego stosowanie przepisów o odstąpieniu w przypadku uregulowania określonej instytucji w przepisach odrębnych.

Jednocześnie należy postulować, by organy oraz sądy, obowiązujące obecnie przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, interpretowały i stosowały możliwie szeroko, w szczególności przez pryzmat prewencyjnej i naprawczej funkcji odpowiedzialności administracyjno-karnej.

## ROZDZIAŁ VI

### ZBIEG ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA DELIKTY ADMINISTRACYJNE

Zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za przestępstwo lub wykroczenie oraz odpowiedzialnością za inny delikt administracyjny stanowi jedno z najistotniejszych i jednocześnie najbardziej skomplikowanych zagadnień związanych ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych. Wynika to z faktu, że odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone wysokimi karami pieniężnymi stała się nie tyle alternatywnym do odpowiedzialności *stricte* karnej reżimem odpowiedzialności, ale odpowiedzialnością równoległą. Powoduje to, że w rzeczywistości niejednokrotnie te same czyny zagrożone są zarówno karami za przestępstwo lub wykroczenie, jak i administracyjnymi karami pieniężnymi przewidzianymi w różnych ustawach. To nastręcza szeregu problemów teoretycznych i praktycznych. Przed przejściem do bardziej szczegółowych rozważań należy wskazać, że pod pojęciem zbiegu, dla pewnego ułatwienia, należy rozumieć również kumulację odpowiedzialności.

W praktyce dotyczącej deliktów związanych z transportem drogowym mamy do czynienia z następującymi przypadkami zbiegu odpowiedzialności: 1. zbiegiem odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za przestępstwo; 2. zbiegiem odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za wykroczenie; 3. zbiegiem odpowiedzialności za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za delikt administracyjny o znamionach opisanych w tej samej lub innej ustawie. W przypadku opisywanego zagadnienia konieczne jest usystematyzowanie podstawowych pojęć, stanowią one bowiem instrumentarium w próbie rozwiązania problemów, które nawarstwiają się w tej materii. W tym celu konieczne jest odwołanie się do dorobku prawa karnego, w nauce którego kwestie zbiegu odpowiedzialności i przepisów zostały szeroko opisane. Należy zaznaczyć, że również w obrębie prawa karnego wiele kwestii pozostaje nierozwiązanych, niektóre są sporne i stanowią przedmiot dyskusji, a niektóre pomimo ich – jakby się wydawało – rozwiązania są przedmiotem weryfikacji w piśmiennictwie. Dlatego odwołanie się do prawa karnego nie stanowi postulatu stosowania na gruncie deliktów administracyjnych wprost rozwiązań znanych prawu karnemu, lecz służy wskazaniu złożoności problemu i próbie przedstawienia propozycji kierunku rozwiązań właściwych dla prawa deliktów

administracyjnych. Należy bowiem wskazać, że odpowiedzialność za delikty ma swoją specyfikę, odróżniającą ją od odpowiedzialności za przestępstwa, i dlatego postulowanie transponowania do niej wprost rozwiązań właściwych dla prawa karnego byłoby w wielu obszarach błędem. Jednocześnie, w mojej ocenie, prawo deliktów administracyjnych jest na stosunkowo początkowym etapie rozwoju i będzie ewoluowało. Dlatego poczynione uwagi i sugestie rozwiązań nie są kompletne, lecz stanowią raczej asumpt do dyskusji nad nimi oraz zachętę, w szczególności dla judykatury, by podchodzić do prawa deliktów nie jak do ukształtowanej materii, ale materii będącej w procesie ewolucji i wymagającej odważnego i interdyscyplinarnego spojrzenia na nią.

W zakresie dotyczącym zbiegu odpowiedzialności za delikt administracyjny mamy do czynienia z dwoma aspektami tego zagadnienia: zasadą *ne bis in idem* oraz zagadnieniem kumulacji odpowiedzialności. Zbieg odpowiedzialności rozpatrywany jest w aspekcie zasady *ne bis in idem* w przypadku zbiegu odpowiedzialności represyjnej (karnej lub za wykroczenie) z odpowiedzialnością za delikt administracyjny, który uznano również za mający charakter represyjny (odpowiedzialnością administracyjno-karną). Wynika to z przyjmowanego w większości orzeczeń TK<sup>560</sup> poglądu, że zasada *ne bis in idem* dotyczy prawa karnego (represyjnego), a zatem zakaz ten obowiązuje w przypadku zbiegu jednej odpowiedzialności represyjnej (karnej) z innego rodzaju odpowiedzialnością represyjną (administracyjno-karną). Taki zbieg odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie (represyjnej) z odpowiedzialnością za delikt administracyjny uznany za mający charakter represyjny był przedmiotem m.in. orzeczeń TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09<sup>561</sup> oraz z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15<sup>562</sup>. W obu przypadkach pozostające w zbiegu z przestępstwami delikty administracyjne TK uznał za mające charakter represyjny. W tym zakresie należy przypomnieć, że zarówno w orzecznictwie ETPC, jak i TSUE utrwalony jest pogląd, że dla oceny karnego charakteru danych postępowań i sankcji istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia,

---

<sup>560</sup> Wyr. TK z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95; wyr. TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104; wyr. TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148; wyr. TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, nr 77. wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

<sup>561</sup> Wyr. TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.

<sup>562</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.



a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji<sup>563</sup>. Stosowanie zasady *ne bis in idem* nie ogranicza się tylko do postępowań i sankcji kwalifikowanych jako „karne” przez prawo krajowe, lecz obejmuje – niezależnie od takiej kwalifikacji w prawie krajowym – postępowania i sankcje, które należy uważać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów<sup>564</sup>.

W przypadku oceny, że delikt administracyjny nie ma charakteru represyjnego, można wyróżnić dwa podejścia. Pierwsze, że również w tym przypadku obowiązuje zasada *ne bis in idem* – niejako odpowiednio. Drugie, że nie dochodzi do zbiegu dwóch odpowiedzialności represyjnych, lecz do kumulacji odpowiedzialności represyjnej z odpowiedzialnością administracyjną, a zatem zakaz *ne bis in idem* nie ma zastosowania. Taką kumulację odpowiedzialności represyjnej (karnej) i nierepresyjnej (administracyjnej) należy natomiast rozpatrywać w kategoriach zasady proporcjonalności, bowiem może ona prowadzić do nadmiernie dolegliwej kumulacji sankcji. Taka kumulacja sankcji karnej i administracyjnej została uznana za sprzeczną z art. 2 Konstytucji RP w orzeczeniu TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97<sup>565</sup> oraz 4 września 2007 r., P 43/06<sup>566</sup>. Kumulacja taka została zakwestionowana nie z uwagi na naruszenie zasady *ne bis in idem*, lecz z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności (nadmierną dolegliwość). Co jednocześnie bardzo istotne, w przypadku kumulacji sankcji nie zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją RP oceniane odrębnie (pojedynczo) przepisy przewidujące te sankcje, ale mechanizm prawny, które tworzą one łącznie. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez TK w wyroku P 29/09, w którym wskazano, że „uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawne, gdyby były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie jednak tworzą mechanizm prawny, który może

---

<sup>563</sup> Wyr. TSUE z dnia 4 maja 2023 r., *MV-98 przeciwko Nachalnik na otdel 'operativni deynosti' - Sofia v Glavna direksia 'Fiskalen kontrol' pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite*, C-97/21, LEX nr 3529744 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, pkt 48.

<sup>564</sup> Wyroki TSUE: z dnia 4 maja 2023 r., *MV-98*, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 14 września 2023 r., *Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, pkt 48.

<sup>565</sup> Wyr. TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

<sup>566</sup> Wyr. TK z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95.

wywołać skutki niekonstytucyjne”<sup>567</sup>. Tożsamy co do istoty pogląd został powtórzony w zdaniu odrębnym sędzi TK S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10<sup>568</sup>. Tym samym w części orzeczeń TK, w szczególności z lat 2010–2023, zbieg odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za delikt administracyjny za ten sam czyn rozpatrywany jest jako niezgodny z zasadą *ne bis in idem* i zasadą proporcjonalnej reakcji państwa. W tych orzeczeniach zasada *ne bis in idem* jest interpretowana jako odnosząca się do odpowiedzialności nie tylko formalnie zakwalifikowanej jako karna. W tym jednak przypadku pojawia się problem, czy zasada ta ma zastosowanie do każdego zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością za delikt administracyjny, czy tylko do zbiegu z taką odpowiedzialnością za delikt administracyjny, która ma charakter represyjny. W przypadku zawężającego podejścia, tzn. że dotyczy ona tylko zbiegu z odpowiedzialnością za delikt administracyjny o charakterze represyjnym, mamy do czynienia z dalece ocennym kryterium „represyjności” odpowiedzialności, a w konsekwencji problemem ze sformułowaniem uniwersalnego kryterium zastosowania zasady *ne bis in idem* do takiego zbiegu. Z tym jednak, że nawet w przypadku zawężającego podejścia do zakresu obowiązywania zakazu *ne bis in idem*, w przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością za delikt administracyjny, co do którego TK nie przyjął jego represyjnego charakteru, taka kumulacja odpowiedzialności represyjnej i nierepresyjnej musi być oceniana z perspektywy zasady proporcjonalności, która nie może prowadzić do nadmiernej kumulacji sankcji. Odrębne zagadnienie, ale wpisujące się w omawiany problem zbiegu odpowiedzialności (jej kumulacji) stanowi sytuacja, w której jedno zachowanie w sensie faktycznym stanowi delikt administracyjny opisany w różnych ustawach jako dwa odrębne delikty administracyjne. Czy w takiej sytuacji mamy do czynienia ze zbiegiem deliktów administracyjnych (dwoma deliktami administracyjnymi), czy też ze zbiegiem przepisów ustaw, tj. jednym deliktem administracyjnym wypełniającym znamiona deliktów opisanych w dwóch różnych ustawach. Problem nie jest przy tym teoretyczny, lecz bardzo praktyczny, bowiem z takim zbiegiem czy też kumulacją mamy do czynienia w przypadku deliktów za

---

<sup>567</sup> Wyr. TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.

<sup>568</sup> Wyr. TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 65.

naruszenie przepisów prawa o ruchu drogowym w zakresie dopuszczanych mas i wymiarów pojazdów z p.r.d. i u.t.d.<sup>569</sup>

Należy również zwrócić uwagę na to, że aby mówić o obowiązywaniu zasady *ne bis in idem* w opisywanym obszarze, należy ustalić, czy stanowi ona naczelną zasadę prawa karnego mającą umocowanie jedynie kodeksowe, czy też stanowi zasadę konstytucyjną. Jeżeli chodzi o charakter zasady *ne bis in idem*, to zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie stosunkowo jednolicie przyjmuje się, że stanowi ona zasadę konstytucyjną, chociaż nie została w Konstytucji RP wyrażona *expressis verbis*, a jej źródłem jest zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), sprawiedliwość proceduralna, będąca jednym z elementów prawa do Sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), godność jednostki (art. 30 Konstytucji RP) oraz zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przedstawiony pogląd znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 8 października 2002 r., K 36/00 wskazał, że „zasada *ne bis in idem*, jako podstawowa zasada prawa karnego, wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>570</sup>. Także w wyroku z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, TK wyraźnie wskazał, że „zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego, jest też elementem zasady państwa prawnego. Naruszeniem tej zasady byłoby w szczególności przyznanie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn”<sup>571</sup>. Tożsamy pogląd został powtórzony w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 26/06<sup>572</sup> i wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09<sup>573</sup>. Zasada *ne bis in idem* ma również charakter konwencyjny i została wyrażona w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC. Opisywana zasada została wyrażona także w art. 14 ust. 7 MPPOiP. Opisywany zakaz znalazł wyraz również w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. Opisywana zasada stanowi wartość samoistną, stanowiącą prawo podmiotowe przysługujące każdej jednostce na zasadach równych i w równym zakresie,

---

<sup>569</sup> Por. m. in. wyr. NSA z dnia 14 grudnia 2023 r., II GSK 191/23, niepublikowany.

<sup>570</sup> Wyr. TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 63.

<sup>571</sup> Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 103.

<sup>572</sup> Wyr. TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 42.

<sup>573</sup> Wyr. TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.

mającą szczególny walor gwarancyjny. Tym samym, jako zasada o charakterze konstytucyjnym i konwencyjnym, a nie wyłącznie kodeksowym, nie może być przełamana przez ustawodawcę.

### 6.1. Tożsamość sprawy (*idem*)

Kwestia tożsamości sprawy (*idem*) to najistotniejsze zagadnienie w zakresie dotyczącym zastosowania zasady *ne bis in idem* w przypadku zbiegu deliktów administracyjnych zagrożonych karami pieniężnymi. Wynika to z niejasności dotyczącej tego, czy pojęcie „*idem*” należy interpretować jako sprawę lub skonkretyzowane zdarzenie faktyczne, czy podobnie jak w prawie karnym jako „zachowanie”, przy czym pojęcia te, choć zakorzenione w prawie karnym i tam nastroczą problemów interpretacyjnych. Z tej perspektywy należy zwrócić uwagę na art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a., który posługuje się pojęciem „to samo zachowanie”, co wyraźnie nawiązuje do prawa karnego. To natomiast uzasadnia zwrócenie uwagi na pojęcie „czynu” występujące w prawie karnym i utożsamiane z pojęciem „zachowanie”, które może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. W nauce prawa karnego wyróżnia się trzy koncepcje ustalania tożsamości czynu. Pierwsza koncepcja, służąca ustaleniu, czy chodzi o ten sam czyn, „bazuje na zaszłości historycznej, tj. zdarzeniu faktycznym, które miało miejsce w rzeczywistości niezależnie od oceny prawnej. Drugie ujęcie *idem* odwołuje się do kwalifikacji prawnej, czyli wyniku subsumcji czynu pod normę prawną. W tym ujęciu tożsamość czynu opiera się na ocenie zdarzenia faktycznego przez pryzmat obowiązujących norm prawnokarnych, nie zaś na samym zdarzeniu faktycznym. Trzecia koncepcja łączy w sobie dwie poprzednie z dodatkowym elementem, którym jest dobro prawnie chronione<sup>574</sup>. Jak wskazuje A. Sakowicz, w niemieckim piśmiennictwie dotyczącym omawianej problematyki kryterium tożsamości czynu opiera się co do zasady na „zdarzeniu faktycznym rozumianym jako ciąg zachowań będących przedmiotem postępowania, łącznie z wszystkim przestępstwami, których znamiona zostały tymi zachowaniami zrealizowane”<sup>575</sup>. Występują również poglądy, które przy

---

<sup>574</sup> A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 342.

<sup>575</sup> Ibidem, s. 343: „W wyroku z 21 grudnia 1983 r. (2 StR 578/83) niemiecki SN stwierdził, że czynem rozumianym jako przedmiot procesu jest nie tylko opisany w oskarżeniu i zarzucany tam oskarżonemu przebieg wypadków, lecz także całe zachowanie oskarżonego, o ile tworzy ono jednolite zdarzenie ze zdarzeniem historycznym określonym przez oskarżenie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest

definiowaniu czynu odwołują się do dobra prawnego, jak też kwalifikacji prawnej czynu. „Doktryna austriacka wskazuje na zdarzenie historyczne, a przy tym wymaga posłużenia się dodatkowymi kryteriami (czas, miejsce, przedmiot ochrony oraz osoba sprawcy) w celu ustalenia tożsamości czynu. Podobnie jest w przypadku rozumienia czynu w regulacji szwedzkiej oraz duńskiej, przy czym tu dodatkowym kryterium jest sposób popełnienia czynu zabronionego”<sup>576</sup>. Także w doktrynie hiszpańskiej, włoskiej i francuskiej przyjmuje się *idem* jako zdarzenie faktyczne. Natomiast w doktrynie holenderskiej elementem, który określa tożsamość czynu jest zdarzenie faktyczne, które znalazło się w opisie aktu oskarżenia, przy czym zdarzenie to może ulec modyfikacji w trakcie trwania procesu. Dalej A. Sakowicz wskazuje, że w większości państw europejskich tożsamość czynu określana jest przez „identyczność zdarzenia faktycznego, będącego przedmiotem zakończzonego prawomocnie postępowania, a nie związaną z tym zdarzeniem kwalifikacją prawną”. W polskiej doktrynie prawa karnego A. Zoll wskazuje, „czy o wielości przestępstw decyduje wielość czynów, czy też wielość naruszonych norm sankcjonowanych”<sup>577</sup>. „Jak słusznie podkreślają P. Kardas i J. Majewski, chodzi o to, którą z dwóch właściwości przestępstwa chce się zaakcentować, czy to, że jest to aktywność człowieka mająca swoje miejsce i czas w obiektywnej rzeczywistości, czy też jest to godzenie w prawnie chronione dobra”<sup>578</sup>. Dalej A. Zoll wskazuje, że na gruncie prawa karnego powszechnego (którego dotyczy ogólna część k.k.) „wielość wartościowań tego samego czynu nie powoduje wielości przestępstw. Wyjątek od tej zasady jest przewidziany w ustawie z 10 września 1999 r. – kodeks karny skarbowy. (...) Nie można uznać za kryterium jedności czynu zrealizowania przez czyn jednego typu czynu zabronionego, bez względu na wielość czynów w znaczeniu naturalnym. (...) W praktyce nie jest łatwe ustalenie tożsamości wycinka aktywności ludzkiej poddawanej karnoprawnemu wartościowaniu, konieczne jest tu bowiem uwzględnienie wielu

---

możliwość istnienia jednolitego zdarzenia, które składa się z poszczególnych wydarzeń. Są one w dużym stopniu częścią składową czynu będącego przedmiotem oskarżenia, jeśli nie są one wymienione w oskarżeniu. Włączenie dalszych, nieopisanych przez oskarżenie zdarzeń do pojęcia czynu wchodzi jednak tylko wtedy w rachubę, jeśli także zdarzenie niewspomniane w oskarżeniu tworzące jedność z przedstawionym przebiegiem dotyczy tego samego oskarżonego”.

<sup>576</sup> Ibidem.

<sup>577</sup> A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 178.

<sup>578</sup> Ibidem, s. 178–179.

kryteriów o niezupełnie wyraźnie określonych granicach”<sup>579</sup>. „O jedności czynu (przestępstwa) świadczy jedność miejsca, czasu i osób uczestniczących w zajściu oraz jedność zamiaru sprawców przestępstwa, choćby rozwój zdarzeń w trakcie zajścia, nie zawsze zależny od sprawców, dzielił zdarzenie na kilka zajęć, z pozoru odrębnych. Nie ma istotnego znaczenia ilość skutków czy pokrzywdzonych osób, ale ilość działań podjętych z tym samym zamiarem”<sup>580</sup>. A. Zoll, przywołując poglądy M. Rodzyńkiewicza i A. Wąska, wskazuje, że „należy w ogóle wątpić, czy można mówić o jedności czynu w sensie czysto opisowym. Można natomiast badać, czy ten sam fragment ludzkiego zachowania, w znaczeniu tego samego kompleksu uzewnętrznionych ruchów, jest przedmiotem karnoprawnego wartościowania z punktu widzenia jednego typu czynu zabronionego czy też wielu typów. (...) Istotne pozostaje to, aby za każdym razem ocenie poddawany był ten sam kompleks uzewnętrznionych ruchów”<sup>581</sup>. W zakresie opisywanej problematyki należy również zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez J. Giezka, że „jedną z najdonioślejszych – zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki wymiaru sprawiedliwości – zasad odpowiedzialności karnej, której ustawowe ujęcie odzwierciedla art. 11 k.k., jest zasada, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo (niezależnie od liczby przepisów, które zostały tym czynem naruszone)”<sup>582</sup>.

W zakresie tożsamości czynu, którego nie może dotyczyć podwójne ukaranie, należy zwrócić uwagę na orzeczenie ETPC w sprawie *Sergey Zolotukhin przeciwko Rosji*<sup>583</sup>. W wyroku tym ETPC opowiedział się za odnoszeniem pojęcia „*idem*” (czyn) do zdarzenia, faktów, na podstawie których nałożono sankcje, a nie tożsamości ich oceny prawnej, tożsamości zarzuconego naruszenia. Tożsamość czynu istnieje zatem, kiedy ściganie za „przestępstwo” ma miejsce na podstawie identycznych lub w dużym stopniu tych samych okoliczności faktycznych (*arises from identical facts or facts which are substantially the same*). Trybunał podkreślił, że gdyby „ograniczył się wyłącznie do ustalenia, że osoba była ścigana za czyny karalne mające odmienną klasyfikację prawną,

---

<sup>579</sup> Ibidem, s. 179–181.

<sup>580</sup> Wyr. SA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2001 r., II Aka 63/2001, KZS 2001, z. 5, poz. 24.

<sup>581</sup> A. Zoll, *Kodeks...*, s. 180 i powołana tam literatura: M. Rodzyńkiewicz, *Modelowanie pojęć w prawie karnym*, Kraków 1998, s. 28 i n.; A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. II, Gdańsk 1999, s. 146; M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, *Przegląd orzecznictwa z zakresu części ogólnej prawa karnego materialnego (za rok 1995)*, Przegląd Sądowy 1996, z.11-2, s. 141 i n.

<sup>582</sup> J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna*, Lex 2012.

<sup>583</sup> M.A. Nowicki, *Sergey Zolotukhin...*, s. 370.

prowadziłoby to do ryzyka osłabienia gwarancji wynikającej z art. 4 protokołu nr 7, zamiast uczynić ją praktyczną i skuteczną, jak tego wymaga konwencja. Trybunał uważał więc, że art. 4 protokołu nr 7 musi być rozumiany jako zakazujący ścigania lub procesu za drugi «czyn karalny», o ile wynika on z identycznych faktów lub faktów, które są w istocie tymi samymi»<sup>584</sup>. W tym przypadku ETPCz uznał, że tożsamość czynu zachodzi nie tylko w przypadku całkowitej, ale także częściowej identyczności zachowania. O tożsamości naruszeń decyduje zbadanie ich zasadniczych elementów (*essential elements*)<sup>585</sup>. W opisywanym zakresie należy zwrócić uwagę na stanowisko rzecznika D. Ruiz-Jarabo Colmera w sprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który stwierdza, że jeżeli chodzi o określenie zakresu pojęcia czynu, należy rozważyć zagadnienie z trzech stron: z punktu widzenia czynu z wyłączeniem wszelkich innych okoliczności, z punktu widzenia ich kwalifikacji prawnej oraz mając szczególnie na względzie dobra chronione przez tę kwalifikację. Rzecznik wskazał, że należy odrzucić kryterium chronionego dobra prawnego, ponieważ okazuje się ono tak bardzo związane z uzasadnionymi wyborami podejmowanymi w ramach wewnętrznych systemów prawa karnego, że pozwalałoby to na wielokrotne karanie tego samego zachowania<sup>586</sup>. Opinia przedstawiona przez rzecznika znalazła akceptację w wyroku TSUE z 9 marca 2006 r., C-436/04<sup>587</sup>, który orzekł, że jedynym znaczącym kryterium służącym określeniu tożsamości czynu, jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, niezależnie od chronionego dobra prawnego. Pogląd ten jest cały czas kontynuowany w orzecznictwie TSUE, który m.in. w wyroku z dnia 14 września 2023 r., NK, C-55/22<sup>588</sup>, wskazał, że sąd odsyłający, który zwrócił się do niego z pytaniem prejudycjalnym, podniósł, że zasada *ne bis in idem* została zawarta nie tylko w art. 50 Karty Praw

---

<sup>584</sup> Ibidem.

<sup>585</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 125 i 153.

<sup>586</sup> Opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona w dniu 20 października 2005 r. w *postępowaniu karnym przeciwko Léopold Henri van Esbroeck*, C-436/04, C-436/04, ECLI:EU:C:2005:630.

<sup>587</sup> Wyr. TSUE z dnia 9 marca 2006 r., *postępowanie karne przeciwko Léopold Henri van Esbroeck*, C-436/04, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2006, nr 3A, poz. I-2333.

<sup>588</sup> Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *NK przeciwko Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, LEX nr 3603631.

Podstawowych, lecz także w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen<sup>589</sup>. Odwołując się do wyroku z dnia 9 marca 2006 r., *Van Esbroeck*, C-436/04, sąd odsyłający wskazał, że art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, który „posługuje się wyrażeniem «ten sam czyn», odnosi się wyłącznie do istnienia rozpatrywanych czynów, a nie do ich kwalifikacji prawnej”. W tym zakresie zwrócono również uwagę na wyrok TSUE z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.*, C-537/16, w którym Trybunał wyjaśnił, że istotnym kryterium dla oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby, a kwalifikacja prawna w prawie krajowym czynu i chroniony interes prawny nie są istotne do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego<sup>590</sup>. W przywołanym już wyroku z dnia 14 września 2023 r. *NK*, C-55/22, TSUE wskazał, że w celu ustalenia, czy mamy do czynienia z takim zespołem konkretnych okoliczności, właściwe sądy krajowe muszą ustalić, czy okoliczności faktyczne dwóch postępowań stanowią zespół okoliczności nierozzerwalnie ze sobą powiązanych w czasie, przestrzeni oraz przez ich przedmiot. TSUE jednocześnie zwrócił uwagę, że warunek „*idem*” wymaga, aby identyczne były okoliczności faktyczne czynu. Zasada *ne bis in idem* nie znajduje natomiast zastosowania w przypadku, gdy rozpatrywane czyny nie są tożsame, lecz jedynie podobne<sup>591</sup>.

W tej kwestii odnotowania wymaga fakt, że polskie sądy administracyjne w przeważającej większości, w sprawach dotyczących zbiegu deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi, w zakresie dotyczącym tożsamości zachowania, jako kryterium przyjmują nie tylko tożsamość zdarzenia, rozumianą jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane

---

<sup>589</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. UE L z 2000 r. Nr 239, s. 19 ze zm.

<sup>590</sup> Wyr. TSUE z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate sa, Stefano Ricucci i Magiste International sa v. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, C-537/16, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji 2018, nr 3, poz. I-193.

<sup>591</sup> Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *NK przeciwko Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, LEX nr 3603631 i przytoczone tam orzecznictwo, tj. wyr. TSUE z dnia 2 września 2021 r., *LG i MH (Pranie pieniędzy przez ten sam podmiot, który je uzyskał)*, C-790/19, EU:C:2021:661, pkt 79.



konkretne okoliczności, ale również tożsamość dobra prawnie chronionego, rozumianą jako jego identyczność. Przykład w tym zakresie stanowią orzeczenia, które zapadły na gruncie spraw dotyczących zbiegu deliktu administracyjnego z p.r.d. oraz u.t.d.<sup>592</sup> Podsumowując rozważania w powyższym zakresie, w mojej ocenie należy stwierdzić, że kryterium tożsamości sprawy (zdarzenia) powinno być rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, niezależnie od chronionego dobra prawnego i kwalifikacji prawnej. Wynika to z tego, że określone zachowanie stanowiące naruszenie może być opisane w różnych ustawach w różny sposób, w szczególności jeżeli weźmie się pod uwagę sprawy transgraniczne i różne systemy prawne. Na poparcie tego wniosku należy zwrócić uwagę na *Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen*<sup>593</sup>, która w art. 54 ustanawia zakaz *ne bis in idem* w aspekcie transgranicznym i posługuje się pojęciem „czynu”. W jej przypadku oczywistym jest, że zakaz ścigania i karania odnosi się do czynu stanowiącego przestępstwo, które w systemach prawnych różnych państw jest różnie opisane i nie jest identyczne. Za wskazanym wyżej rozumieniem pojęcia tożsamości sprawy przemawia również brzmienie art. 92c ust. 2 u.t.d., który ustanawia zakaz ponownego karania w sytuacji, gdy za naruszenie w transporcie drogowym została nałożona kara przez uprawniony zagraniczny organ. Również w tym przypadku oczywistym jest, że określone naruszenia mogą być w różnych państwach opisane w różny sposób, co więcej, w jednym państwie mogą stanowić wykroczenia, a w innym delikty administracyjne. Natomiast zakaz powtórnego karania wyrażony w tym przepisie odnosi się do naruszenia w sensie faktycznym, a nie identycznego w sensie opisu prawnego.

## **6.2. Zbieg odpowiedzialności za delikty z ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych**

Zbieg odpowiedzialności został uregulowany w następujących przepisach ustawy o transporcie drogowym:

---

<sup>592</sup> M.in. wyr. WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2021 r., VI SA/Wa 2200/21, LEX nr 3466927; wyr. WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2021 r., VI SA/Wa 2197/21, LEX nr 3308864; wyr. NSA z dnia 28 września 2021 r., II GSK 375/21, LEX nr 3266963; wyr. NSA z dnia 14 grudnia 2023 r., II GSK 191/23, niepublikowany.

<sup>593</sup> Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 239, str. 19 ze zm.

- a) art. 92a ust. 9 u.t.d., stanowiącym, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załącznikach nr 3 i 4 do ustawy, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia albo przestępstwa, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej”;
- b) art. 92a ust. 10 u.t.d., stanowiącym, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie, o którym mowa w załączniku nr 4 do ustawy, w przypadku podmiotu wykonującego przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem będącego jednocześnie osobą, o której mowa w ust. 2, nakłada się wyłącznie karę pieniężną, o której mowa w ust. 1”;
- c) art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d., stanowiącym, że „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ”;
- d) art. 92c ust. 2 u.t.d., stanowiącym, że „Przepisy ust. 1 pkt 2 stosuje się odpowiednio w przypadku nałożenia kary przez uprawniony zagraniczny organ”.

Tym samym w u.t.d. zostały uregulowane następujące rodzaje zbiegów odpowiedzialności: za delikt administracyjny z odpowiedzialnością za przestępstwo lub wykroczenie – art. 92a ust. 9 u.t.d., za delikt administracyjny opisany jako naruszenie osoby fizycznej wykonującej przewóz (zał. 3 do u.t.d.) oraz tej samej osoby fizycznej pełniącej funkcję zarządzającego transportem (zał. 4 do u.t.d.) – art. 92a ust. 10 u.t.d., za delikt administracyjny w przypadku gdy do nałożenia kary uprawnionych jest więcej niż jeden organ i kara została już nałożona – art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d. oraz art. 92c ust. 2 u.t.d. Należy zwrócić uwagę, że ust. 9 w art. 92a został dodany na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw*<sup>594</sup>. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy go wprowadzającej, przepis ten stanowi propozycję realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15<sup>595</sup>, w którym orzeczono, że art. 271 § 1 k.k. oraz art. 92a ust. 1 u.t.d. w zakresie, w którym dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam

---

<sup>594</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2018 r. poz. 1481.

<sup>595</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i kary pieniężnej są niezgodne z zasadą *ne bis in idem* oraz zasadą proporcjonalnej reakcji państwa za naruszenia prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis będzie miał zastosowanie w szczególności w przypadku popełnienia naruszeń określonych w lp. 5.21, 5.22 lub 6.2.2 załącznika nr 3 do u.t.d., które wyczerpują jednocześnie znamiona przestępstw określonych w art. 270 § 1 i art. 276 k.k.<sup>596</sup>. W praktyce taki zbieg odpowiedzialności za przestępstwo i delikt może mieć miejsce w przypadku manipulowania tachografem. Naruszenie takie stanowi delikt o znamionach opisanych pod lp. 6.1.3 zał. nr 3 do u.t.d., który zakłada „podłączenie do tachografu niedozwolonego urządzenia lub przedmiotu wykonanego lub przeznaczonego do celów podrabiania lub przerabiania danych rejestrowanych przez tachograf lub korzystanie z tego urządzenia lub przedmiotu”. Jednocześnie taka manipulacja tachografem, która sama w sobie nie stanowi odrębnego przestępstwa, powoduje również zmianę wskazań drogomierza pojazdu. A to naruszenie, na mocy obowiązującego od 25 maja 2019 r. art. 306a k.k., stanowi przestępstwo. Przepis ten stanowi, że „kto zmienia wskazanie drogomierza pojazdu mechanicznego lub ingeruje w prawidłowość jego pomiaru, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Tej samej karze podlega również ten, kto zleca wykonanie takiego czynu”. Celem wprowadzenia tego przepisu było przeciwdziałanie tzw. procederowi fałszowania wskazań liczników pojazdów. Jednak jego literalne brzmienie powoduje, że ma on zastosowanie w przypadku zakłócania pracy tachografu, jeżeli wiąże się to z ingerencją w licznik pojazdu. Zatem w sytuacji osób fizycznych, w przypadku manipulowania tachografem, dochodzi do zbiegu odpowiedzialności za delikt i odpowiedzialności za przestępstwo, pomimo że przepisy ustanawiające te dwa różne rodzaje naruszeń mają zupełnie inne przedmioty ochrony. Należy również zwrócić uwagę na to, że w przypadku opisywanego zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie oraz za delikt administracyjny w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej. Rozwiązanie to oznacza, że w przypadku zbiegu odpowiedzialności osoba fizyczna poniesie odpowiedzialność wyłącznie za delikt administracyjny, zatem taką samą, jaką za takie naruszenie poniosłaby jednostka organizacyjna (np. osoba prawna lub ułamna osoba prawna), która nie ma co do zasady zdolności ponoszenia odpowiedzialności karnej. Tym samym w przypadku takiego

---

<sup>596</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 poz. 1481, VIII kadencja, druk sejmowy nr 2459.

samego naruszenia odpowiedzialność osoby fizycznej będzie taka sama jak jednostki organizacyjnej. Należy na to zwrócić uwagę z tego względu, że kwestia ta nie jest jednolicie uregulowana w przypadku podobnych zbiegów na gruncie innych ustaw. Przykładowo w przypadku zbiegu odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe i sankcji podatkowej z ustawy VAT podobny zbieg uregulowano w art. 111 ust. 2 ustawy VAT, w ten sposób, że „w stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe, dodatkowego zobowiązania podatkowego nie ustala się”. Zatem w przypadku naruszeń dotyczących VAT jednostki organizacyjne ponoszą odpowiedzialność za delikt administracyjny, a osoby fizyczne za wykroczenie skarbowe. Rozwiązanie takie powoduje, że odpowiedzialność sprawców takich samych naruszeń jest diametralnie różna w zależności od tego, czy są osobą fizyczną, czy jednostką organizacyjną. W mojej ocenie powoduje to naruszenie zasady równości wobec prawa. Wynika to m.in. z tego, że odpowiedzialność za delikt administracyjny może być w określonym stanie faktycznym znacznie surowsza niż odpowiedzialność za wykroczenie. Dlatego rozwiązanie zawarte w art. 92a ust. 9 u.t.d. z tej perspektywy jest rozwiązaniem prawidłowym, bowiem z jednej strony eliminuje kumulację odpowiedzialności osoby fizycznej, a jednocześnie zrównuje odpowiedzialność osoby fizycznej z odpowiedzialnością jednostki organizacyjnej, powodując, że podmioty te ponoszą taką samą odpowiedzialność za takie samo naruszenie. Zatem kierunek „redukcji” do odpowiedzialności administracyjnej, przyjęty na gruncie u.t.d., jest prawidłowy, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w niektórych innych ustawach, w których następuje „redukcja” w kierunku wykroczeń w przypadku osób fizycznych, pozostawiając odpowiedzialność za delikt w przypadku jednostek organizacyjnych. Problemem jest to, że w przypadku takiego rozwiązania poza obszarem oceny pozostaje naruszenie dóbr prawnych, które nie są chronione przez u.t.d. Na kwestię tę uwagę zwraca P. Józwiak, analizując rozwiązanie przyjęte w u.t.d. jako jeden z modeli rozwiązywania zbiegu różnych reżimów odpowiedzialności<sup>597</sup>

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest to, kiedy dochodzi do „redukcji” odpowiedzialności w przypadku zbiegu, tj. czy odpowiedzialność za wykroczenie lub przestępstwo jest wyłączona dopiero w przypadku nałożenia kary pieniężnej za delikt administracyjny, czy też do jej wyłączenia dochodzi w przypadku

---

<sup>597</sup> P. Józwiak, *Prawo...*, s. 402.

ustalenia, że zachowanie wyczerpujące znamiona wykroczenia lub przestępstwa wyczerpuje również znamiona deliktu administracyjnego z u.t.d. W przypadku uznania, że warunkiem wyłączenia odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie jest wydanie decyzji o nałożeniu kary (co najmniej ostatecznej, jeżeli nie prawomocnej), powodowałoby konieczność zawieszenia postępowania o przestępstwo lub wykroczenie, co jest niemożliwe z tego względu, że przepisy procedury karnej (kodeks postępowania karnego<sup>598</sup>) oraz procedury w sprawach o wykroczenia nie przewidują możliwości zawieszenia postępowania „karnego” w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie administracyjne. Jedynie przepisy k.k.s. przewidują możliwość zawieszenia postępowania o przestępstwo skarbowe w oczekiwaniu na wydanie decyzji podatkowej. Art. 114a k.k.s., przewidujący taką możliwość, jest absolutnym wyjątkiem w procedurze karnej. Nie dotyczy on jednak opisywanego zbiegu, bowiem art. 92a ust. 9 u.t.d. dotyczy zbiegu odpowiedzialności z przestępstwem lub wykroczeniem, a nie przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym, które stanowią odrębną od przestępstw i wykroczeń kategorię czynów. Tym samym w przypadku procedury dotyczącej przestępstw i wykroczeń nie ma podstawy prawnej do tego, żeby zawiesić postępowanie w oczekiwaniu na decyzję organu w sprawie deliktu administracyjnego. Jednocześnie wykładnia art. 92 ust. 9 u.t.d. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie eliminuje on wyłącznie podwójnego ukarania (skumulowania sankcji), ale również podwójne procedowanie. Zatem przepis ten stanowi inną okoliczność wyłączającą ściganie za przestępstwo uregulowaną w art. 17 § 1 pkt. 11 k.p.k. Jest zatem negatywną przesłanką procesową, której skutkiem powinno być niewszczywanie postępowania o przestępstwo (lub umorzenie wszczętego postępowania), w przypadku ustalenia, że czyn wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia oraz deliktu administracyjnego z u.t.d. Zatem sama kwalifikacja prawna zachowania stanowi o zastosowaniu art. 92a ust. 9 u.t.d., przy czym jego zastosowanie ma miejsce w obszarze odpowiedzialności karnej.

Kolejnym zbiegiem, który został uregulowany w u.t.d., jest zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny opisany jako naruszenie osoby fizycznej wykonującej przewóz drogowy (zał. 3 do u.t.d.) oraz tej samej osoby fizycznej pełniącej funkcję zarządzającego transportem (zał. 4 do u.t.d.). Został on uregulowany w art. 92a ust. 10 u.t.d., który stanowi, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa

---

<sup>598</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm. (dalej: k.p.k.).

w załączniku nr 3 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie, o którym mowa w załączniku nr 4 do ustawy, w przypadku podmiotu wykonującego przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem będącego jednocześnie osobą, o której mowa w ust. 2, nakłada się wyłącznie karę pieniężną, o której mowa w ust. 1”.

Przywołany przepis dotyczy wewnętrznego zbiegu przepisów, bowiem czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 do u.t.d., stanowi delikt administracyjny, podobnie jak delikt administracyjny stanowi naruszenie, o którym mowa w załączniku nr 4 do u.t.d. Obydwa naruszenia zostały opisane w tej samej ustawie (u.t.d.) jako delikty administracyjne, tyle że w dwóch różnych załącznikach. Dla przybliżenia zagadnienia należy wskazać, że działalność przewozowa jest reglamentowana. Jej wykonywanie wymaga spełnienia szeregu warunków i uzyskania uprawnień. W przypadku transportu drogowego podmiot go wykonujący musi uzyskać zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (w przypadku transportu krajowego) oraz licencję wspólnotową (w przypadku transportu międzynarodowego). Zezwolenie i licencja wydawane są podmiotowi wykonującemu transport, którym jest przedsiębiorca prowadzący działalność jako osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna. Warunkiem uzyskania zezwolenia (licencji) jest posiadanie przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną certyfikatu kompetencji zawodowych (CKZ) lub współpraca albo zatrudnienie osoby fizycznej posiadającej taki certyfikat jako zarządzającego transportem. W przypadku jednostek organizacyjnych certyfikat musi posiadać co najmniej jedna osoba będąca członkiem zarządu spółki (kapitałowej) lub wspólnikiem spółki osobowej, albo taka jednostka musi współpracować z osobą posiadającą taki certyfikat. Zatem w przypadku osób fizycznych może być tak, że przewoźnik (przedsiębiorca) jest zarządzającym transportem (ma CKZ). U.t.d. przewiduje niezależną odpowiedzialność przewoźnika i zarządzającego transportem. Naruszenia poszczególnych podmiotów zostały uregulowane w odrębnych załącznikach do ustawy (zał. 3 i 4). Zatem w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą nierzadkie są sytuacje, w których przewoźnik jest jednocześnie zarządzającym transportem. W przypadku niektórych naruszeń w sensie faktycznym są one opisane jako naruszenia przewoźnika i naruszenia zarządzającego transportem. Przykładem może być wykonywanie przewozów pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdolność do ruchu drogowego, które w przypadku przewoźnika jest kwalifikowane jako delikt lp. 9.1. zał. nr 3 do u.t.d., a w przypadku zarządzającego transportem jako delikt lp. 15.1 zał. nr 4 do u.t.d. W przypadku gdy przewoźnik i zarządzający transportem to dwie

różne osoby, każda z nich ponosi niezależną od siebie odpowiedzialność. W przypadku gdy przewoźnik i zarządzający transportem to ta sama osoba fizyczna, jej odpowiedzialność zostaje zredukowana do jednego deliktu administracyjnego dotyczącego przewoźnika. Zatem opisywane rozwiązanie dotyczy wewnętrznego zbiegu deliktów administracyjnych i jest rozwiązaniem rzadko spotykanym.

Kolejne rozwiązanie dotyczy zbiegu kompetencji różnych organów do nakładania tej samej kary za jedno i to samo naruszenie. Art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d. dotyczy sytuacji, w której uprawnionym do nałożenia kary za jedno lub więcej naruszeń uprawniony jest więcej niż jeden organ. Przykładowo za naruszenia określone w zał. nr 3 i nr 4 do u.t.d. uprawniony jest zarówno Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, jak i Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego. Przykładowo przewoźnik wykonujący przewóz drogowy pojazdem bez ważnego badania technicznego może być skontrolowany przez funkcjonariuszy UCS i w następstwie takiej kontroli może zostać nałożona przez Naczelnika UCS kara pieniężna za naruszenie 9.1 zał. nr 3 do u.t.d. Następnie w przedsiębiorstwie przewoźnika może zostać przeprowadzona kontrola (tzw. kontrola w firmie) przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, w trakcie której zostanie stwierdzone również dokładnie to samo naruszenie. W takiej sytuacji, w przypadku ukarania przewoźnika przez NUCS, nie powinna zostać nałożona na niego kara przez WITD za to samo naruszenie stwierdzone w trakcie drugiej kontroli. Art. 92c ust. 1 pkt 2 u.t.d. wprost wyklucza taką sytuację. Tożsame rozwiązanie przewiduje art. 92c ust. 2 u.t.d., stanowiący, że „przepisy ust. 1 pkt 2 stosuje się odpowiednio w przypadku nałożenia kary przez uprawniony zagraniczny organ”. Przepis ten dotyczy zbiegu kompetencji do karania za to samo naruszenie przez organ krajowy (np. ITD lub UCS) oraz zagraniczny organ (np. niemieckiego organu powołanego do kontroli transportu drogowego – BALM). Wynika to z faktu, że naruszenia wskazane w zał. nr 3 i 4 do u.t.d. dotyczą transportu drogowego, w tym również międzynarodowego. Jest to zatem specyficzna materia, bowiem w praktyce to samo naruszenie może zostać popełnione w dwóch, a nawet więcej krajach. Jednocześnie naruszenia wskazane w u.t.d. odnoszą się do przepisów unijnych, które są wspólne dla wszystkich krajów UE, co oznacza, że większości naruszeń z u.t.d. odpowiadają naruszenia zdefiniowane w aktach prawa unijnego. Tym samym przywołane już naruszenie polegające na wykonywaniu przewozów pojazdem bez ważnego badania technicznego stanowi naruszenie na terenie całej UE. Jeżeli pojazd bez takiego badania przejeżdża przez kilka krajów UE, popełnia w sensie faktycznym jedno naruszenie, zagrożone różnymi karami w różnych państwach

UE. W takiej sytuacji niedopuszczalne wydaje się, by organy każdego z państw nakładały odrębnie kary za jedno i to samo naruszenie. Na tle tej regulacji wyłania się kolejne zagadnienie, związane z tym, że określone naruszenie (dla którego źródłem są przepisy unijne) może być opisane w różny sposób w poszczególnych państwach i zagrożone różnymi karami. Wracając do przykładowego wykonywania przewozu pojazdem bez ważnego badania technicznego, w polskim porządku prawnym stanowi on delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną. Natomiast we Francji lub w Hiszpanii może stanowić wykroczenie, za które odpowiedzialność ponosić może również jednostka organizacyjna. W takiej sytuacji pojawia się pytanie, czy art. 92c ust. 2 u.t.d. dotyczy wyłącznie sytuacji, w której zagraniczny organ nałożył administracyjną karę pieniężną za naruszenie opisane jako delikt administracyjny, czy raczej sytuacji, w której została nałożona kara (niekoniecznie administracyjna i niekoniecznie za delikt administracyjny), za naruszenie odpowiadające istotą naruszeniu według prawa polskiego. Treść przepisu, a przede wszystkim jego istota i miejsce w systemie prawa, skłania do jednoznacznej odpowiedzi, że ponowne ukaranie wyłączone jest w przypadku nałożenia jakiegokolwiek kary na ten sam podmiot przez zagraniczny organ za naruszenie odpowiadające istotą naruszeniu stwierdzonemu przez krajowe organy kontrolne. Tym samym przywołany przepis dotyczy zbiegu kompetencji krajowych i zagranicznych organów co do tego samego naruszenia. Jednocześnie dotyczy ono zbiegu jednorodnej i różnorodnej odpowiedzialności, co oznacza, że decydująca jest istota naruszenia, a nie rodzaj przewidzianej za nią odpowiedzialności. Regulacja ta, choćby się mogło wydawać, że mało istotna z praktycznego punktu widzenia, wydaje się bardzo ważna, bowiem wyraża kierunek przeciwdziałania kumulacji odpowiedzialności za to samo zachowanie, bez względu na rodzaj odpowiedzialności.

Omawiając regulacje dotyczące zbiegu odpowiedzialności konieczne jest zwrócenie uwagi na przepis, który zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2025 r., tj. art. 92a ust. 10a u.t.d. stanowiący, że „w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanych z przewozem towarów, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi*, w pierwszej kolejności stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz*



obrotu paliwami opałowymi.”<sup>599</sup>. Przepis ten nie znalazł się w pierwotnym projekcie ustawy go wprowadzającej<sup>600</sup>, ale w autopoprawce<sup>601</sup>. W jego uzasadnieniu czytam, że „dodanie ww. przepisu ma na celu rozstrzygnięcie, który akt prawny należy stosować w przypadku transportu określonych towarów, w tym przypadku towarów wrażliwych”<sup>602</sup>. Przyjęte rozwiązanie pokazuje, że ustawodawca dostrzega problem kumulacji sankcji z ustawy SENT oraz ustawy o transporcie drogowym, z tym jednak, że nie rozstrzyga, czy pierwszeństwo stosowania ustawy SENT wyłącza stosowanie u.t.d., czy też naruszenia te pozostają w swoistym idealnym zbiegu. Uważam, że w praktyce przepis ten będzie stwarzał problemy dla organów, bowiem nie jest on dostatecznie precyzyjny. Dlatego rozwiązanie w tym zakresie powinno opierać się założeniach analogicznych do eliminacyjnego zbiegu przepisów lub idealnego zbiegu czynów znanego prawa karnemu, na co zwracam uwagę w części pracy dotyczącej postulatów *de lege ferenda*.

Podsumowując, w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., P 124/15<sup>603</sup>, oraz przywołanych wcześniej stanowisk doktryny, w u.t.d. zostały wprowadzone przepisy przeciwdziałające kumulacji odpowiedzialności. Przepisy te dotyczą różnego rodzaju zbiegów – zarówno przepisów, jak i deliktów punitivnych i administracyjnych. Jednocześnie, pomimo rozwiązana szeregu problemów, nie rozwiązują wszystkich rodzajów zbiegów. To natomiast uzasadnia pytanie, czy rzeczywiście konieczne jest regulowanie wszystkich rodzajów kumulacji odpowiedzialności lub zbiegów przepisów, czy też uzasadnione byłoby zaadaptowanie na grunt prawa deliktów administracyjnych rozwiązań znanych prawa karnemu, które często nie są wyrażone w postaci przepisów, lecz wynikają z zasad logiki. Przykładem są dyrektywy wyłączenia wielości ocen prawnych w przypadku pomijanego zbiegu przepisów. Nie wynikają one z przepisów, ale zasad logiki. Podobnie wygląda kwestia

---

<sup>599</sup> Art. 92a ust. 10a dodany przez art. 39 pkt 14 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, Dz.U. z 2023 poz. 1523, zmieniającej ustawę o transporcie drogowym z dniem 1 stycznia 2025 r.

<sup>600</sup> Rządowy projekt ustawy o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, IX kadencja, druk sejmowy nr 3320.

<sup>601</sup> Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, która wpłynęła do Sejmu dnia 16 czerwca 2023 r., IX kadencja, druk sejmowy nr 3320-A.

<sup>602</sup> Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym, która wpłynęła do Sejmu dnia 16 czerwca 2023 r., IX kadencja, druk sejmowy nr 3320-A.

<sup>603</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

pozornego zbiegu przestępstw, której nie statuuje żaden przepis ustawy, lecz jedynie przyjęte reguły wykładni i stosowania prawa.

Podobnie jak w przypadku u.t.d. zbieg odpowiedzialności został uregulowany w u.p.t.n. – w art. 107 ust.3, art. 109 ust. 1 pkt 2, art. 109 ust. 3. Rozwiązania przyjęte w u.p.t.n. są analogiczne do tych przyjętych w u.t.d. Dlatego celowe jest odwołanie się do rozważań poczynionych odnośnie do rozwiązań przyjętych na gruncie u.t.d.

### **6.3. Zbieg odpowiedzialności za delikty z ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* oraz ustawy o drogach publicznych**

Zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny został uregulowany również w art. 140aa ust. 3b p.r.d., stanowiącym, że „kary, o której mowa w ust. 1, za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia kategorii V albo z przekroczonymi parametrami technicznymi pojazdu wskazanymi w tym zezwoleniu, w zakresie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej nie nakłada się, w przypadku gdy kontrolujący stwierdził jednoczesne naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 41 ust. 2 albo art. 41a ust. 1 u.d.p., albo przekroczenie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej, o którym mowa w art. 41b ust. 1 albo 3 tej ustawy”. Z regulacją tą wiąże się regulacja z art. 41d ust. 2 i 3 u.d.p. Art. 41d ust. 2 u.d.p. stanowi, że: „Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza się w wysokości: (...) w przypadku gdy kontrolujący nie stwierdzi jednoczesnego wykonywania przejazdu po drodze publicznej pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia kategorii V, o którym mowa w art. 64d p.r.d. albo z przekroczonymi parametrami technicznymi pojazdu wskazanymi w tym zezwoleniu, w zakresie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej”. Natomiast art. 41d ust. 3 u.d.p. stanowi, że: „Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza się w wysokości: (...) – w przypadku gdy kontrolujący stwierdzi jednoczesne wykonywanie przejazdu po drodze publicznej pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia kategorii V, o którym mowa w art. 64d ust. 1 p.r.d. albo z przekroczonymi parametrami technicznymi pojazdu wskazanymi w tym zezwoleniu, w zakresie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej”. Jak wynika z uzasadnienia projektu ww. przepisów, „kara pieniężna w wysokości określonej w art. 41d ust. 2 może zostać nałożona, o ile nie zostały jednocześnie naruszone przepisy p.r.d. dotyczące zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych w zakresie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej (...), a jedynym stwierdzonym naruszeniem dotyczącym nacisku pojedynczej osi jest

niedostosowanie się do zakazów, o których mowa w art. 41 ust. 2 i art. 41a, albo przepisu art. 41b ust. 1. (...) Natomiast w sytuacji gdy dany przejazd odbywa się niezgodnie z przepisami u.d.p. i jednocześnie bez zezwolenia kategorii V w zakresie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej (...) – wówczas karę wymierza się w [wyższej] wysokości (...). Rozróżnienie dwóch sytuacji i zastosowanie do nich odpowiednich kar ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących nakładania kary za to samo zachowanie polegające na poruszaniu się pojazdu przekraczającego dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej. (...) Należy również wskazać, że konsekwencją ww. zmian w zakresie kar pieniężnych jest propozycja dodania w art. 140aa ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* ust. 3b (...)”<sup>604</sup>.

Rozróżnienie dwóch sytuacji i zastosowanie do nich odpowiednich kar ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących nakładania kary za to samo zachowanie, polegające na poruszaniu się pojazdu przekraczającego dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej i stanowi wyraz tego, że ustawodawca dostrzegł, że w określonych stanach faktycznych może dochodzić do zbiegu deliktu administracyjnego opisanego w p.r.d. i deliktu opisanego w u.d.p. Opisany powyżej mechanizm wyłączenia wielości ocen, a w konsekwencji podwójnego karania tego samego podmiotu za to samo zachowanie stanowi dobre rozwiązanie. Jednak można by się zastanowić, czy takie rozwiązanie legislacyjne było konieczne, czy też w sytuacji, gdyby do art. 140aa p.r.d. nie został dodany ust. 3b, ten sam rezultat można byłoby osiągnąć w drodze zastosowania reguły wyłączenia wielości ocen *lex specialis derogat legi generali*. W mojej ocenie dodanie ust. 3b w art. 140aa p.r.d. na obecnym etapie praktyki i nauki dotyczącej deliktów administracyjnych było słuszne, eliminuje ono bowiem ewentualne wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów p.r.d. w przypadku omawianego zbiegu. Jednak ten sam rezultat można byłoby osiągnąć w drodze zastosowania przywołanej już reguły wyłączenia wielości ocen (*lex specialis*). Potwierdzenie tego poglądu znajduje odzwierciedlenie w przywołanym już projekcie ustawy wprowadzającej opisywany przepis, w którym wskazano, że „rozróżnienie dwóch sytuacji i zastosowanie do nich odpowiednich kar ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących nakładania kary za to samo zachowanie polegające na poruszaniu się pojazdu przekraczającego dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej”. Tym samym sam ustawodawca

---

<sup>604</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 719.

dostrzegł, że przepis ten wprowadzany jest nie dlatego, że jest niezbędny, by wyeliminować podwójne karanie, ale po to, aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do tego, czy należy nałożyć jedną, czy dwie kary. Zatem idąc dalej tym tokiem rozumowania, oczywistym jest dla ustawodawcy, że jedno zachowanie wyczerpujące znamiona dwóch deliktów nie powinno być podwójnie karane. I ta konstatacja powinna stanowić ważną wskazówkę dla oceny innych zbiegów przepisów ustaw przewidujących delikty administracyjne oraz oceny takich zbiegów i reguł mających do nich zastosowanie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm rozwiązuje problem nie tylko zbiegu, ale wręcz kolizji norm, z którą mielibyśmy do czynienia w przypadku, gdyby ustawodawca nie przyjął wskazanej «reguły kolizyjnej».

W u.d.p. został uregulowany również zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny i wykroczenie. Art. 41d ust. 15 u.d.p. stanowi, że: „W przypadku naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 41 ust. 2 albo art. 41a ust. 1, albo przekroczenia dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej, o którym mowa w art. 41b ust. 3, nie stosuje się przepisu art. 92 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń”. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej ten przepis, ma on na celu wyeliminowanie podwójnego karania z u.d.p. i jednocześnie z k.w. Należy bowiem zauważyć, że zakazy ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo 8 t, zarówno te wprowadzone przez właściwego zarządcę drogi, jak i ustanowione w drodze uchwały przez radę gminy (miasta) oraz te wprowadzane na przejściach granicznych, powinny być odpowiednio oznakowane. To samo dotyczy przypadku, w którym zarządca drogi podwyższa dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej na drodze gruntowej. Bez stosownego wyłączenia przepisów k.w. mogłyby powstać wątpliwości interpretacyjne w zakresie zastosowania odpowiednich przepisów sankcyjnych. Należy wyraźnie wyłączyć odpowiedzialność karno-wykroczeniową za niezastosowanie się kierowcy do znaku drogowego. W przypadku tego wykroczenia uwagę zwraca to, że podwójna karalność jest wyłączona co do tego samego zachowania w sensie faktycznym, a nie w zakresie opisu znamion, bowiem opis wykroczenia z art. 92 k.w. wyraźnie różni się od opisu deliktu z u.d.p. Różne są też przedmioty ochrony deliktu i wykroczenia, jednak podstawą obu mogłoby być to samo zachowanie. Tym samym ustawodawca przesądził, że o jedności czynu decyduje zachowanie w sensie faktycznym.

#### **6.4. Zbieg odpowiedzialności za delikt z ustawy o transporcie drogowym oraz Prawo o ruchu drogowym**

Kolejny zbieg związany z deliktami w transporcie drogowym występuje w przypadku naruszenia przez przewoźnika przepisów dotyczących masy lub wymiarów pojazdów. W przypadku jego stwierdzenia w trakcie kontroli, przewoźnikowi grożą dwie administracyjne kary pieniężne. Jedna wynikająca z art. 140aa ustawy *Prawo o ruchu drogowym* - za przejazd po drogach publicznych pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia. Druga wskazana jest w art. 92a ust. 1 i 7 ustawy o transporcie drogowym w odniesieniu do naruszeń stypizowanych pod nr lp. 10.1-10.5 załączniku nr 3 do u.t.d., polegających na dopuszczeniu do wykonywania przewozu drogowego pojazdem lub zespołem pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita lub wymiary zostały przekroczone. Maksymalna kara jaką przewiduje p.r.d. to 15 000 zł, a w przypadku u.t.d. to łącznie 12 000 zł. Zatem za jedno naruszenie, polegające na wykonywaniu przewozu drogowego pojazdem lub zespołem pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita lub wymiary zostały przekroczone, bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia, przewoźnikowi grożą dwa postępowania i dwie administracyjne kary pieniężne w łącznej wysokości 27 000 zł. Aby ocenić taki zbieg należy przybliżyć historię legislacji poszczególnych deliktów. Przepis wprowadzający karę z p.r.d. obowiązuje od dnia 19 października 2012 r.<sup>605</sup> i wynika z implementacji postanowień dyrektywy Rady 96/53/WE<sup>606</sup>. Przepisy wprowadzające kary z u.t.d. obowiązują od dnia 11 stycznia 2019

---

<sup>605</sup> Art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - *Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2011 r., nr 222, poz. 1321.

<sup>606</sup> Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym. Dz. U. UE. L. z 1996 r. Nr 235, str. 59 ze zm.. Jej art. 10 e stanowi, że: „Państwa członkowskie ustanawiają przepisy o sankcjach mających zastosowanie w przypadku naruszenia niniejszej dyrektywy i stosują wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić ich wykonanie. Sankcje te muszą być skuteczne, niedyskryminujące, proporcjonalne i zniechęcające. Państwa członkowskie powiadamiają o tych przepisach Komisję.”

r.<sup>607</sup> i stanowią implementację postanowień rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403<sup>608</sup>, które w załączniku nr I pkt 4, w zakresie naruszeń dotyczących masy i wymiarów, wskazuje na grupy naruszeń przepisów dyrektywy Rady 96/53/WE. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 nie ustanawia nowych wymagań dotyczących wymiarów i masy pojazdów, ale odsyła w tym zakresie do dyrektywy Rady 96/53/WE. W konsekwencji, w zakresie naruszeń dotyczących wymiarów i masy, aktem prawa unijnego do którego odnosi się ustawa *o transporcie drogowym* i *prawo o ruchu drogowym* jest ta sama dyrektywa Rady 96/53/WE. Zatem jedno przekroczenie wymiarów i masy narusza w rzeczywistości tę samą dyrektywę Rady 96/53/WE, którą implementuje p.r.d. i do której odnosi się rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 implementowane przez u.t.d.<sup>609</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że na gruncie prawa krajowego uchybienie dotyczące przejazdu pojazdem o wymiarach przekraczających dopuszczalne wymiary bez zezwolenia zawiera się w naruszeniu polegającym na wykonywaniu przewozu takim pojazdem (delikt z u.t.d. pochłania delikt z p.r.d.). Jeżeli zatem przyjąć, że na gruncie prawa deliktów administracyjnych obowiązują logiczne reguły wyłączenia wielości ocen i nie mamy do czynienia z wielością deliktów, ale wielością przepisów – ocen prawnych (zbiegiem przepisów), wówczas przepis ustanawiający delikt z ustawy *o transporcie drogowym* powinien pochłaniać znamiona deliktu z ustawy *prawo o ruchu drogowym*, a zatem taki zbieg przepisów należałoby uznać za pozorny (pomijalny). Sytuacja komplikuje się, jeżeli przyjąć, że w przypadku zbiegu z p.r.d. i u.t.d. nie mamy do czynienia ze zbiegiem przepisów, ale ze zbiegiem deliktów. Wówczas pojawi się wątpliwość, czy możliwe jest zastosowanie reguły wyłączenia wielości ocen. Kwestia ta jest sporna również na gruncie prawa karnego w przypadku zbiegu czynów zabronionych

---

<sup>607</sup> Art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1481.

<sup>608</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 *w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 74, str. 8 ze zm.

<sup>609</sup> Należy jednocześnie zaznaczyć, że delikty dotyczące masy i wymiarów, ustanowione w u.t.d., odnoszą się wyłącznie do przewoźników. Zatem podmiotom innym niż przewoźnicy, np. wykonującym przewozy na potrzeby własne nie grożą kary wskazane pod nr. lp. 10 zał.nr 3 do u.t.d. Takim podmiotom grożą wyłącznie kary z p.r.d.

z kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego. Część składów Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych uznawała, że reguły wyłączenia wielości ocen mają zastosowanie zarówno w wypadku zbiegu przepisów ustawy, jak i w razie zbiegu czynów zabronionych<sup>610</sup>. Natomiast dnia 24 stycznia 2013 r. SN podjął uchwałę, którą uznał, że „reguły wyłączania wielości ocen mają zastosowanie jedynie w wypadku zbiegu przepisów ustawy, natomiast nie stosuje się ich w razie idealnego zbiegu czynów zabronionych, o którym mowa w art. 8 § 1 k.k.s.”<sup>611</sup>. Co prawda uchwała rozstrzygnęła spór w orzecznictwie, pozostał on jednak w piśmiennictwie, ze strony którego uchwała spotkała się z krytyką<sup>612</sup>.

Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku omawianego deliktu, którego dotyczy zbieg przepisów z p.r.d. i u.t.d. mamy do czynienia z jednym zakazem – polegającym na zakazie wykonywania przewozu drogowego pojazdem lub zespołem pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita lub wymiary zostały przekroczone, bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia, a zatem z jedną normą sankcjonowaną. Z tego względu powinna do niej znaleźć zastosowanie wyłącznie jedna norma sankcjonująca, a nie jak obecnie, że z jedną normą sankcjonowaną sprzężone są dwie normy sankcjonujące – z u.t.d. i p.r.d. W tym aspekcie powstaje problem, czy kwestię tę można rozwiązać na gruncie wykładni prawa – poprzez zastosowanie reguł wyłączenia wielości ocen, czy też konieczna jest ingerencja ustawodawcy. W mojej ocenie problem wskazanego powyżej zbiegu można rozwiązać poprzez wykładnię, przy czym wymagałoby to przyjęcia, że na gruncie prawa deliktów administracyjnych obowiązują reguły wyłączenia wielości ocen. Jednak interwencja

---

<sup>610</sup> Uchwały SN z dnia 30 września 2003 r., I KZP 22/03 i I KZP 16/03, OSNKW 2003, z. 9-10, poz. 75 i 77; wyr. SN z dnia 12 sierpnia 2008 r., V KK 76/08, LEX nr 449041; wyr. SN z dnia 19 marca 2008 r., II KK 347/07, LEX nr 388503; wyr. SA we Wrocławiu z dnia 3 września 2009 r., II AKa 105/09, KZS 2009, z. 12, poz. 87; wyr. SA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2010 r., II AKa 103/10, OSAW 2011, z. 1, poz. 209; wyr. SA w Katowicach z dnia 13 czerwca 2011 r., II AKa 146/11, LEX nr 1001360; wyr. SA w Katowicach z dnia 1 czerwca 2011 r., II AKa 83/11, KZS 2011, z. 9, poz. 122; wyr. SA w Katowicach z dnia 3 lutego 2011 r., II AKa 476/11, LEX nr 846492.

<sup>611</sup> Uchwała SN(7) z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 19/12, OSNKW 2013, nr 2, poz. 13.

<sup>612</sup> Por. m. in. L. Wilk, *Prawo karne skarbowe - idealny zbieg przestępstw. Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 19/12*, OSP 2013, nr 7-8, s. 84; J. Duda, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 19/12*, Cz.PKiNP 2013, nr 1, s. 123-134; J. Kanarek, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 19/12*, Palestra 2013, nr 7-8, s. 173-177; A. Jezusek, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 19/12*, Prokuratura i Prawo 2014, nr 7-8, s. 223-234.

ustawodawcy byłaby o tyle lepsza, że definitywnie kończyłaby problem. W tym zakresie możliwe są dwa rozwiązania. Jedno, polegające na dodaniu w art. 92a u.t.d. przepisu stanowiącego, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 lp. 10 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie z art. 140aa ust. 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* nakłada się wyłącznie kary pieniężne z ustawy o transporcie drogowym, z tym, że suma kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej, nie może przekroczyć kwoty 15 000 złotych. W zakresie tym nie stosuje się art. 92a ust. 3 ustawy”. Rozwiązanie takie chroniłoby zarówno przed podwójnym procedowaniem, jak i ukaraniem. Jednocześnie modyfikowałoby maksymalną wysokość kar przewidzianą w u.t.d., tak by poprzez wyłączenie zastosowania p.r.d. nie doszło do sytuacji, że przewoźnikowi na podstawie u.t.d. grozi niższa kara niż innym podmiotom karanym na podstawie p.r.d., która przewiduje maksymalną karę w wysokości 15 000 złotych. Jednocześnie ukaranie z u.t.d. powodowałoby, że z przypisanym naruszeniem wiązałoby się przypisanie wagi naruszenia (PN, BPN, NN), do czego nie doszłoby w sytuacji odwrotnej, tj. wyłączenia zastosowania u.t.d. przez p.r.d. Drugie rozwiązanie mogłoby wzorować się na konstrukcji idealnego zbiegu i polegać na dodaniu w art. 92a u.t.d. przepisu stanowiącego, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 lp. 10 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie z art. 140aa ust. 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, nakłada się karę pieniężną za każde z tych naruszeń, z tym że wykonaniu podlega tylko najsurowsza z kar, co organ stwierdza w później wydanej decyzji, uwzględniając w niej wcześniej wydaną decyzję.” Rozwiązanie to chroniłoby przed podwójnym ukaraniem (kumulacją sankcji), redukując ją do najwyższej z nałożonych, co stanowi rozwiązanie dobrze znane



prawu wykroczeń<sup>613</sup> oraz prawu karnemu skarbowemu<sup>614</sup>. Nie chroniłoby natomiast przed podwójnym procedowaniem, co może poddawać je pod pewną wątpliwość. Jednak zarówno ETPCz, jak i TSUE uznały idealny zbieg czynów za taki, który nie narusza zasady *ne bis in idem*, jeżeli są spełnione pewne warunki, przede wszystkim obydwie postępowania są skoordynowane<sup>615</sup>. Z powyższych względów uważam, że rozwiązanie pierwsze jest korzystniejsze, bowiem eliminuje ewentualny zarzut naruszenia zasady *ne bis in idem*. Natomiast obie propozycje rozwiązują najistotniejszy w tym zakresie problem, który stanowi nadmierna kumulacja sankcji za naruszenie tej samej normy sankcjonowanej, co jest niezgodne nie tylko z uwagi na ewentualne naruszenie zakazu podwójnej karalności, ale również z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności.

---

<sup>613</sup> Art. 10 k.w. ma brzmienie: „§ 1. Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny. W razie uprzedniego wykonania łagodniejszej kary lub środka karnego zalicza się je na poczet surowszych. § 2. Przy zaliczaniu kar przyjmuje się jeden dzień aresztu za równoważny jednemu dniowi pozbawienia wolności, dwóm dniom ograniczenia wolności oraz grzywnie w kwocie od 20 do 150 złotych. § 3. Karę aresztu orzeczoną za wykroczenie uważa się za karę tego samego rodzaju co kara pozbawienia wolności orzeczona za przestępstwo. § 4. Zaliczeniu, o którym mowa w § 1, nie podlegają środki karne w postaci: 1) nawiązki, jeżeli za wykroczenie i za przestępstwo orzeczono je na rzecz różnych podmiotów; 2) obowiązku naprawienia szkody, jeżeli za wykroczenie i za przestępstwo orzeczono je w związku z różnym rodzajem szkód.

<sup>614</sup> Art. 8 k.k.s. ma brzmienie: „§ 1. Jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów. § 2. Wykonaniu podlega tylko najsurowsza z kar, co nie stoi na przeszkodzie wykonaniu środków karnych lub innych środków orzeczonych na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów. Środki karne i środki zabezpieczające oraz dozór stosuje się, chociażby je orzeczono tylko na podstawie jednego ze zbiegających się przepisów; w razie orzeczenia za zbiegające się czyny zabronione zakazów tego samego rodzaju lub pozbawienia praw publicznych, sąd stosuje odpowiednio przepisy o karze łącznej. § 3. Jeżeli obok kary najsurowszej, która podlega wykonaniu, orzeczono także karę grzywny, również ta kara podlega łącznemu wykonaniu; w razie orzeczenia obok kary najsurowszej kilku kar grzywny, łącznemu wykonaniu podlega tylko najsurowsza kara grzywny.

<sup>615</sup> Wyr. ETPCz z dnia 15 listopada 2016 r., skarga nr 24130/11, *A. i B. v Norwegii*, niepublikowany.

## **6.5. Zbieg odpowiedzialności za delikt z ustawy SENT**

Do kwestii zbiegu odpowiedzialności nie odnosi się ustawa SENT, a zbieg taki w praktyce występuje. Z tego względu uzasadnione jest zwrócenie na niego uwagi. Ustawa SENT przewiduje dwa reżimy odpowiedzialności za naruszenia przepisów: odpowiedzialność za delikty administracyjne oraz odpowiedzialność za wykroczenia. Dotyczą one różnych podmiotów. W przypadku nadawcy, odbiorcy towaru (odpowiednio podmiotu odbierającego i wysyłającego) oraz przewoźnika ponoszą oni odpowiedzialność za delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi. Natomiast odpowiedzialność za wykroczenia dotyczy kierujących pojazdami. Tym samym, w pewnym uproszczeniu, odpowiedzialność administracyjna dotyczy przedsiębiorców, a odpowiedzialność za wykroczenia kierujących pojazdami – wykonujących pracę dla przedsiębiorców. Jednak w pewnych, choć nielicznych, przypadkach może dochodzić do sytuacji, w których osoba fizyczna będąca przewoźnikiem jest jednocześnie kierującym pojazdem – dotyczy to w szczególności małych przedsiębiorców, w których kierowca jest przewoźnikiem. W takiej sytuacji w praktyce spotykamy się ze zbiegiem odpowiedzialności tej samej osoby fizycznej, z jednej strony za wykroczenie z art. 32 ust. 1 pkt 2 lub 3 SENT, z odpowiedzialnością za delikt administracyjny z art. 22 ust. 2a SENT. W celu wyjaśnienia należy wskazać, że zgodnie z art. 10a SENT, przewoźnik w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. W tym celu przewoźnik jest obowiązany wyposażyć środek transportu w lokalizator. Zgodnie z art. 10b SENT, w przypadku gdy środek transportu jest wyposażony w lokalizator, kierujący jest obowiązany: włączyć lokalizator przed rozpoczęciem przewozu towaru i wyłączyć lokalizator nie wcześniej niż z chwilą dostarczenia towaru. Oczywiście obowiązki te w ustawie są bardzo precyzyjnie opisane. Zatem na przewoźniku spoczywa obowiązek zapewnienia monitorowania, a na kierującym obowiązek włączenia lokalizatora. Zatem obowiązek przewoźnika i kierującego są ze sobą ściśle powiązane i w sensie faktycznym obowiązek przewoźnika pochłania obowiązek kierującego. Jednocześnie, w przypadku niewywiązywania się z obowiązku zapewnienia monitorowania, przewoźnik popełnia delikt z art. 22 ust. 2a, zagrożony administracyjną karą pieniężną w wysokości 10 000 zł. Natomiast kierujący pojazdem, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, podlega karze grzywny w wysokości od 5000 zł do 75 000 zł za wykroczenie z art. 32 ust. 1 pkt 2 lub 3 SENT.

Zatem w przypadku, gdy kierujący przed rozpoczęciem przewozu nie włączy lokalizatora lub pomimo niesprawności lokalizatora trwającej dłużej niż 1 godzinę nie zatrzyma pojazdu, podlega odpowiedzialności za wykroczenie, a przewoźnik karze pieniężnej za delikt administracyjny. W przypadku gdy kierujący pojazdem oraz przewoźnik to dwa różne podmioty, będziemy mieli do czynienia z odrębną odpowiedzialnością tych podmiotów. W praktyce jednak zdarza się tak, że kierujący i przewoźnik to ta sama osoba fizyczna i wówczas dochodzi do zbiegu odpowiedzialności tej samej osoby fizycznej za to samo zachowanie polegające na nieprzekazywaniu danych, którego element stanowi niewłączenie lokalizatora lub niezatrzymanie pojazdu w przypadku jego niesprawności. Taki zbieg odpowiedzialności został uregulowany na gruncie art. 92a ust. 9 u.t.d. w zakresie deliktów z u.t.d. Natomiast w przypadku deliktów z SENT nie został on uregulowany, choć powinien. Jednocześnie należy wskazać, że delikt z SENT i wykroczenie SENT mają ten sam przedmiot ochrony i w przypadku zbiegu dochodzi do pochłaniania znamion wykroczenia przez znamiona deliktu administracyjnego. Powoduje to, że taki zbieg w praktyce jest sprzeczny z Konstytucją RP. Twierdzenie takie jest uzasadnione ze względu na treść orzeczenia TK w sprawie P 124/15, dotyczącej zbiegu przestępstwa lub wykroczenia z deliktem z u.t.d., które to orzeczenie TK stało się podstawą zmiany art. 92a u.t.d., poprzez dodanie ust. 9. Tym samym również na gruncie SENT, w przypadku zbiegu odpowiedzialności za delikt administracyjny i wykroczenie, powinno nastąpić wykluczenie odpowiedzialności za jedno z nich, w tym przypadku za wykroczenie. Wynika to nawet z logicznego rozumowania, bowiem znamiona deliktu administracyjnego (zapewnienie przekazywania danych) pochłaniają znamiona wykroczenia (czynności technicznej włączenia lokalizatora w celu przekazywania danych). Problem takiego zbiegu został podniesiony m.in. w sprawie przed SR w Garwolinie<sup>616</sup>. Sąd w tej sprawie uniewinnił obwinionego, co oznacza, że nie rozstrzygał kwestii zbiegu. Jednocześnie jednak UCS wszczął postępowanie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W sytuacji zbiegu odpowiedzialności za wykroczenie z odpowiedzialnością za delikt administracyjny powinna nastąpić redukcja ocen prawnych do deliktu administracyjnego – tak samo jak ma to miejsce na gruncie u.t.d. Wynika to z faktu, że znamiona deliktu administracyjnego pochłaniają znamiona wykroczenia i w sposób pełniejszy oddają istotę naruszenia. Za redukcją do odpowiedzialności za delikt administracyjny przemawia również fakt, że

---

<sup>616</sup> Wyr. SR w Garwolinie z dnia 31 stycznia 2023 r., II W 1078/22, niepublikowany.

ponoszą ją zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne, a zatem zasada równości przemawia za tym, żeby wszystkie podmioty były karane tak samo za takie samo naruszenie. Zatem w przypadku naruszeń SENT prymat powinna mieć odpowiedzialność za delikt administracyjny przed odpowiedzialnością za wykroczenie. Odwrotna sytuacja „faworyzowałaby” przewoźnika-kierowcę.

W zakresie dotyczącym zbiegu odpowiedzialności za delikt z ustawy SENT należy zwrócić uwagę na ich zbieg z deliktami opisanymi w innej ustawie. Przykładowo podmiot wykonujący przewóz odpadów podlegający regulacji SENT w trakcie jednego przejazdu może naruszyć zarówno przepisy SENT, jak i przepisy u.t.d., za co grożą mu dwie kary. Problem taki został dostrzeżony przez ustawodawcę, który dodał do ustawy *o transporcie drogowym* art. 92a ust. 10a, który zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2025 r. Stanowi on, że „w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanych z przewozem towarów, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi*, w pierwszej kolejności stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi*.”<sup>617</sup>. Więcej uwag odnośnie tego przepisu znalazło się w podrozdziale pracy dotyczącym zbiegu deliktów z u.t.d.

#### **6.6. Zbieg odpowiedzialności jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary i dyrektywa wymiaru kary w k.p.a.**

Zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny został uregulowany jako jedna z przesłanek odstąpienia od nałożenia kary w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że „organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”. Zgodnie z treścią ww.

---

<sup>617</sup> Art. 92a ust. 10a dodany przez art. 39 pkt 14 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. *o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym*, Dz.U. z 2023 poz. 1523, zmieniającej ustawę *o transporcie drogowym* z dniem 1 stycznia 2025 r.

przepisu przesłankami odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest: 1) wcześniejsze prawomocne ukaranie, 2) tożsamość czynu („to samo zachowanie”), 3) tożsamość podmiotu, 4) spełnienie przez uprzednio nałożoną karę celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, przy czym wszystkie ww. warunki muszą zostać spełnione łącznie. Komentowany przepis w pewnym stopniu statuuje na gruncie odpowiedzialności za delikty administracyjne zakaz *ne bis in idem* czy też zakaz nadmiernej kumulacji sankcji, przy czym nie stanowi ich pełnego wyrazu, a zatem można mieć wątpliwości, czy jest rozwiązaniem właściwym. Wynika to z tego, że odstąpienie od nałożenia kary stanowi jej darowanie, nie stanowi natomiast okoliczności wyłączającej odpowiedzialność, a zatem nie stanowi zakazu nakładania na stronę administracyjnej kary pieniężnej za to samo zachowanie i tym samym dopuszcza dwutorowość sankcjonowania. W piśmiennictwie wskazuje się, że takie rozwiązanie statuuje zakaz *ne bis in idem* w jego wersji umiarkowanej<sup>618</sup>. Rozwiązanie takie ma coś z procesowej instytucji umorzenia absorpcyjnego uregulowanego w art. 11 k.p.k. oraz instytucji idealnego zbiegu przestępstw uregulowanego zarówno na gruncie odpowiedzialności za wykroczenia (art. 10 k.w.) i odpowiedzialności za przestępstwa skarbowe (art. 8 k.k.s.), nie stanowi natomiast pełnego wyrazu zakazu *ne bis in idem* znanego z prawa karnego *sensu stricto* i uregulowanego w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Jednym z warunków obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku zbiegu odpowiedzialności jest prawomocne ukaranie za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocne skazanie za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. W niektórych komentarzach do tego przepisu błędnie wskazuje się, że prawomocne ukaranie musi nastąpić do chwili wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej<sup>619</sup>. Jest to oczywiście pogląd błędny, bowiem prawomocne ukaranie musi nastąpić do czasu wydania decyzji ostatecznej w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Jednocześnie należy wskazać, że rozwiązanie przyjęte w art. 189 § 1 pkt 2 k.p.a. w praktyce nie zapobiegne sytuacji podwójnego ukarania w przypadku równoczesnego dwutorowego prowadzenia postępowania dotyczącego tego samego zachowania z tego względu, że na ogół postępowanie administracyjne zostanie przeprowadzone szybciej niż postępowanie

---

<sup>618</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 189(f) - teza 8.

<sup>619</sup> Ibidem.

karne, a nawet postępowanie wykroczeniowe. Tym samym warunek prawomocnego nałożenia kary stanowi istotną przeszkodę w praktycznej realizacji opisywanej przesłanki odstąpienia od nałożenia kary. Jedynie na marginesie można by się zastanowić, czy taka konstrukcja art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. nie powinna uzasadniać zawieszenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do czasu zakończenia postępowania karnego lub innego postępowania administracyjnego. Wówczas podstawę zawieszenia musiałby stanowić art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., z tym jednak że pojawi się wątpliwość, czy ukaranie w postępowaniu karnym lub innym postępowaniu administracyjnym stanowi zagadnienie wstępne dla postępowania dotyczącego administracyjnej kary pieniężnej. Tym samym art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. zapobiega ewentualnemu podwójnemu ukaraniu, nie zapobiega natomiast podwójnemu procedowaniu, nie stanowi przesłanki *lis pendens*. Natomiast zakaz *ne bis in idem* należy rozpatrywać w dwóch aspektach, tj. materialnym i proceduralnym, bowiem z jednej strony zabrania ona wymierzania sankcji karnej osobie już raz ukaranej, z drugiej strony stanowi przesłankę negatywną ponownego prowadzenia postępowania o ten sam czyn wobec tej samej osoby. Istota opisywanej zasady sprowadza się do dwóch następujących konsekwencji. Pierwszej, wyrażającej się w paremii *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa* – nikt nie może być więcej niż raz oskarżony o to samo przestępstwo, zatem stanowiącej wspomnianą konsekwencję proceduralną, oraz drugiej, wyrażającej się w paremii *nemo debet bis puniri pro uno delicto*, czyli zakazu ponownego karania za ten sam czyn, oceniany jako czyn zabroniony. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na utrwalone orzecznictwo TSUE, w którym wskazuje się, że zasada *ne bis in idem* zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie<sup>620</sup>.

Do zastosowania komentowanej przesłanki konieczne jest spełnienie warunku tożsamości zachowania stanowiącego przedmiot postępowania dotyczącego nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz postępowania, w którym nastąpiło uprzednie ukaranie. Kwestia ta została opisana w podrozdziale dotyczącym pojęcia tożsamości zachowania.

Kolejnym kryterium warunkującym odstąpienie od nałożenia kary jest spełnienie przez uprzednio nałożoną karę celów, dla których miałyby być nałożona

---

<sup>620</sup> Wyr. TSUE z dnia 22 marca 2022 r., *Bpost sa przeciwko Autorité Belge de la Concurrence*, C-117/20, LEX nr 3324166 i przytoczone tam orzecznictwo.

administracyjna kara pieniężna. Z tak sformułowanego kryterium wynika powinność organu dokładnego analizowania i porównania celów uprzednio nałożonej kary i administracyjnej kary pieniężnej, która miałaby zostać nałożona, oraz stopień realizacji tych celów. W praktyce jest to kryterium dalece ocenne i trudne do zastosowania.

Zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny został również uwzględniony w art. 189d pkt 3 k.p.a. jako jedna z dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych. Stanowi on, że „wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe”<sup>621</sup>. Jak jednak słusznie wskazuje się w literaturze, rozwiązanie takie może budzić zastrzeżenia w świetle zasady *ne bis in idem*, bowiem oznacza, że prawodawca dopuszcza podwójne karanie<sup>622</sup>.

## 6.7. Wnioski

Podsumowując rozważania dotyczące zbiegu odpowiedzialności za delikty administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwo, wykroczenie lub inny delikt administracyjny, należy wskazać, że stanowi ono jedno z najdonioślejszych i najtrudniejszych zagadnień teoretycznych i praktycznych związanych ze stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych.

Obecnie zagadnienie to jest uregulowane w niektórych aktach prawnych przewidujących administracyjne kary pieniężne, np. w ustawie *o transporcie drogowym*, ustawie *o przewozie towarów niebezpiecznych*, w ustawie *Prawo o ruchu drogowym* oraz ustawie *o drogach publicznych*. Należy wskazać, że pomimo uregulowania tego zagadnienia nadal występują obszary, które znalazły się poza nią i wymagają rozwiązań prawnych. Obszar taki stanowi sytuacja, w której jedno zachowanie wyczerpuje znamiona deliktów administracyjnych opisanych w różnych ustawach.

W kodeksie postępowania administracyjnego zbieg odpowiedzialności za delikt administracyjny został uregulowany jako przesłanka odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.) oraz jedna z dyrektyw wymiaru kary (art. 189d pkt 3 k.p.a.). Rozwiązanie takie dopuszcza jednak jednoczesne i

---

<sup>621</sup> Art. 189d pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

<sup>622</sup> D. Danecka, *Konwersja...*, s. 134-135.

równoległe prowadzenie więcej niż jednego postępowania w celu ukarania za to samo zachowanie. Już z tego względu może ono budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, w szczególności uwzględniając te orzeczenia TK<sup>623</sup>, w których jednoznacznie wypowiadał się on przeciwko możliwości podwójnego procedowania i karania w trybie karnym i administracyjnym za to samo zachowanie. Z drugiej natomiast strony należy docenić staranie ustawodawcy podjęte w celu przeciwdziałania nadmiernej kumulacji sankcji, w aspekcie nie tyle wielokrotnego procedowania, co karania. Należy wskazać, że przyjęte rozwiązanie sprawia wrażenie, jakby chciano jedną regulacją rozwiązać kilka kwestii, tj. zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego zbiegu deliktów jednorodzących i różnorodzących, absorpcyjnej rezygnacji z karania oraz w miarę pełnej oceny prawnej zachowania. W mojej ocenie z tych względów rozwiązanie to jest niewłaściwe i wymaga poprawy.

Rozwiązaniem legislacyjnym, które może mieć istotne znaczenie w przypadku zewnętrznego zbiegu odpowiedzialności za delikt administracyjny z innego rodzaju odpowiedzialnością represyjną, wydaje się konstrukcja idealnego zbiegu deliktów funkcjonująca w przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością za wykroczenia lub odpowiedzialnością karną skarbową. Konstrukcja ta pozwala na dokonanie oceny zachowania sprawcy z perspektywy różnych dóbr prawnie chronionych, zatem pełnej oceny pejoratywnej zawartości czynu, w tym także przez różne organy, a jednocześnie eliminuje negatywne następstwa takiej wielości ocen wynikające z wielości kar poprzez zaliczanie kar łagodniejszych na poczet kary najsurowszej wymierzonej za ten czyn, oceniany z perspektywy różnych dóbr prawnie chronionych. Jednak odnośnie do takiego rozwiązania mogą pojawić się zastrzeżenia, że nie zapewnia ono realizacji zakazu *ne bis in idem* w jego aspekcie proceduralnym<sup>624</sup>.

Na gruncie administracyjnych kar pieniężnych konieczne jest również przyjęcie, że obowiązują reguły wyłączenia wielości ocen, tj. zasada specjalności, zasada pochłaniania i zasada subsydiarności.

---

<sup>623</sup> Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

<sup>624</sup> Por. wyr. ETPC z dnia 30 lipca 1998 r., 25711/94, *Oliveira v. Szwajcaria*, LEX nr 78166 i zgłoszone do niego zdanie odrębne sędziego Repika.



## POSTULATY DE LEGE FERENDA

W oparciu o rozważania poczynione w pracy, a także mając na względzie przeprowadzone badania, uzasadnione jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Pierwszy postulat *de lege ferenda* dotyczy wyartykułowania winy jako okoliczności warunkującej ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi. W mojej ocenie mogłoby to nastąpić poprzez dodanie w dziale IVa k.p.a., dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych, przepisu stanowiącego, że: *„jeżeli podmiot podlegający ukaraniu przedstawi organowi dowody i okoliczności wskazujące, że podmiot ten dochował należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach i uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie oczekiwać, aby do naruszenia nie doszło, lub że nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie to nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć, organ nie wszczyna postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej wobec tego podmiotu, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza”*. Jednocześnie rozważyłbym rozszerzenie takiej regulacji o sformułowanie: *„w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie ponoszą one odpowiedzialność za naruszenie, jeżeli pomimo istnienia nieprawidłowości wykażą, że sam podmiot oraz wszystkie organy i osoby uprawnione do działania w jego imieniu lub interesie zachowały należytą staranność wymaganą w danych okolicznościach w organizacji działalności tego podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością”*. Przepis taki mógłby wzorować się na rozwiązaniu przewidzianym w art. 93 ust. 4 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz projektowanym art. 5b ust. 5 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>625</sup>.

Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy rozszerzenia przesłanek odstąpienia od nakładania administracyjnych kar pieniężnych poprzez dodania w dziale IVa k.p.a. przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, która miałaby charakter klauzuli generalnej. Powinna ona mieć zastosowanie do wszystkich

---

<sup>625</sup> Patrz uzasadnienie projektu z dnia 29 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, numer z wykazu UD421, dostępny na stronie internetowej RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952> [dostęp dnia: 29 grudnia 2023 r.].

administracyjnych kar pieniężnych, nawet gdy kwestia ich nakładania została uregulowana odrębnie w ustawach je przewidujących. Taka przesłanka (mająca charakter klauzuli generalnej) pozwalałaby uwzględniać indywidualne oraz zmieniające się okoliczności, bez konieczności korekt legislacyjnych. Służyłoby to, w praktyce orzeczniczej sądów i organów, budowaniu uniwersalnych kryteriów, które należy uwzględniać w procesie rozważania odstąpienia od nałożenia kary. Przesłankę taką mógłby stanowić interes publiczny lub ważny interes strony. Realizacja tego postulatu mogłaby nastąpić poprzez dodanie pkt 3 w art. 189f § 1 k.p.a., który mógłby otrzymać następujące brzmienie: „*uzasadnia to interes publiczny lub ważny interes strony*”. Wówczas art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. miałby następujące brzmienie: „*Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: uzasadnia to interes publiczny lub ważny interes strony*”. Należałoby wówczas zmienić również treść art. 189a § 2 k.p.a. wyłączającego stosowanie przepisów działu IVA k.p.a. w przypadku uregulowania określonej instytucji w przepisach odrębnych.

Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy, dodania w przepisach przewidujących administracyjne kary pieniężne, regulacji umożliwiającej warunkowe umorzenie postępowania lub warunkowe zawieszenie administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym, wskazanie przesłanek zastosowania tych instytucji prawnych oraz mechanizmów ich działania, w tym również kwestii podjęcia postępowania warunkowo umorzonego oraz zarządzenia wykonania kary warunkowo zawieszanej.

Za absolutnie konieczne uważam uregulowanie sytuacji, w której za jedno naruszenie (polegające na wykonywaniu przewozu drogowego pojazdem lub zespołem pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita lub wymiary zostały przekroczone, bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi, dla tego zezwolenia) przewoźnikowi grożą dwie kary pieniężne na podstawie ustawy *o transporcie drogowym* oraz ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. W tym zakresie możliwe są dwa rozwiązania. Jedno, polegające na dodaniu w art. 92a u.t.d. przepisu stanowiącego, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 lp. 10 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie z art. 140aa ust. 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* nakłada się wyłącznie kary pieniężne z ustawy o transporcie drogowym, z tym, że suma kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej, nie może przekroczyć kwoty 15 000 złotych. W tym zakresie nie stosuje się art. 92a ust. 3 ustawy”. Rozwiązanie takie chroniłoby zarówno przed

podwójnym procedowaniem, jak i ukaraniem. Jednocześnie modyfikowałoby maksymalną wysokość kar przewidzianą w u.t.d., tak by poprzez wyłączenie zastosowania p.r.d. nie doszło do sytuacji, że przewoźnikowi na podstawie u.t.d. grozi niższa kara niż innym podmiotom ukaranym na podstawie p.r.d., która przewiduje maksymalną karę w wysokości 15 000 złotych. Jednoczenie ukaranie z u.t.d. powodowałoby, że z przypisanym naruszeniem wiązałoby się przypisanie wagi naruszenia (PN, BPN, NN), do czego nie doszłoby w sytuacji odwrotnej, tj. wyłączenia zastosowania u.t.d. przez p.r.d. Drugie rozwiązanie mogłoby wzorować się na konstrukcji idealnego zbiegu i polegać na dodaniu w art. 92a u.t.d. przepisu stanowiącego, że „jeżeli czyn będący naruszeniem, o którym mowa w załączniku nr 3 lp. 10 do ustawy, stanowi jednocześnie naruszenie z art. 140aa ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, nakłada się karę pieniężną za każde z tych naruszeń, z tym że wykonaniu podlega tylko najsurowsza z kar, co organ stwierdza w później wydanej decyzji, uwzględniając w niej wcześniej wydaną decyzję”. Drugie rozwiązanie chroniłoby przed podwójnym ukaraniem (kumulacją sankcji), redukując ją do najwyższej z nałożonych, co stanowi rozwiązanie dobrze znane prawu wykroczeń oraz prawu karnemu skarbowemu. Nie chroniłoby natomiast przed podwójnym procedowaniem, co może poddawać je pod pewną krytykę. Jednak zarówno ETPCz, jak i TSUE uznały idealny zbieg czynów za taki, który nie narusza zasady *ne bis in idem*, jeżeli są spełnione pewne warunki, przede wszystkim obydwie postępowania są skoordynowane<sup>626</sup>. Z powyższych względów uważam, że rozwiązanie pierwsze jest lepszym, bowiem eliminuje ewentualny zarzut naruszenia zasady *ne bis in idem*. Natomiast obydwie propozycje rozwiązują najistotniejszy w tym zakresie problem, który stanowi nadmierna kumulacja sankcji za naruszenie tej samej normy sankcjonowanej, co jest niezgodne nie tylko z uwagi na ewentualne naruszenie zakazu podwójnej karalności, ale również z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności.

---

<sup>626</sup> Wyr. ETPCz z dnia 15 listopada 2016 r., skarga nr 24130/11, *A. i B. v Norwegii*, niepublikowany.

## ZAKOŃCZENIE

Głównym problemem badawczym pracy było określenie charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez polskie organy kontrolne za naruszenia w transporcie drogowym oraz ustalenie, czy stanowią one sankcje administracyjne, sankcje represyjne (karne sensu largo), czy też mają charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny lub należą do prawa administracyjnego karnego. Cel ten udało mi się zrealizować.

Określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych, a zatem rozwiązanie głównego problemu badawczego, wymagało oparcia się na konkretnych kryteriach, a to wymagało ich ustalenia. W konsekwencji zagadnienie badawcze o charakterze pomocniczym w stosunku do głównego problemu stanowiła próba ustalenie kryteriów w oparciu o które powinno następować określenie charakteru (istoty) administracyjnych kar pieniężnych.

Przyjęte w pracy metody badawcze pozwoliły na wskazanie kryteriów w oparciu o które powinno następować określenie charakteru administracyjnych kar pieniężnych. Kryteria te stanowią: kwalifikacja kar pieniężnych do określonej gałęzi prawa, charakter naruszenia, w ramach którego należy uwzględnić przedmiot ochrony, deklarowany przez ustawodawcę cel ich stosowania, ich rzeczywistą funkcję<sup>627</sup> oraz stopień dolegliwości<sup>628</sup>, a także praktyka stosowania przez organy i sądy. Na

---

<sup>627</sup> Jako funkcję należy rozumieć faktyczne skutki (efekty) wywołane przez karę. Tak: K. Buchała, *Prawo karne materialne*, wyd. 2, Warszawa 1989, s. 444; A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 8, Warszawa 2007, s. 234: „Jeżeli chodzi o pojęcie celów kary, to rozumiemy przez nie określone stany, które za pomocą kary zamierza się osiągnąć. Od tego należy odróżnić pojęcie funkcji kary. (...) Dla jasności pojęć odróżnić należy funkcje rzeczywiste i postulatywne. Podczas gdy pierwsze pojęcie odnosi się do faktycznych następstw kary, to drugie – do zamierzonych następstw i jest treściowo tożsame z pojęciem celów kary. Używając określenia «funkcje kary», należy zatem zawsze wyjaśnić, czy ma się na względzie funkcje zamierzone (cele), czy też funkcje rzeczywiste (faktyczne następstwa kary)”. Jednocześnie na gruncie omawianego zagadnienia, gdyby funkcję utożsamiać z deklarowanym celem, mogłoby to prowadzić do intencjonalnego unikania przez prawodawcę konieczności przestrzegania gwarancji i standardów właściwych dla odpowiedzialności represyjnej poprzez deklarowanie celów faktycznie odmiennych od rzeczywistych funkcji, które ujawniają się na etapie ich stosowania.

<sup>628</sup> Dolegliwość wynikająca z pozbawienia lub umniejszenia określonych dóbr podmiotu karanego określana jest treścią kary, jej materialnym substratem.

zdefiniowanie charakteru kar pieniężnych mogą mieć wpływ również argumenty natury historycznej oraz wnioskowanie z podobieństwa (*argumentum a simile*). Kryteria te nie zawsze muszą zostać spełnione łącznie. W przypadku pierwszego kryterium – kwalifikacji kary w prawie krajowym, to nie stanowi ona kryterium decydującego, chyba że sankcja została wprost zakwalifikowana przez ustawodawcę jako karna i wówczas nie ma potrzeby badania jej charakteru w oparciu o pozostałe kryteria. W przypadku kolejnych kryteriów, może wystarczyć, że spełnione zostaną tylko niektóre z nich, w szczególności samodzielnie przesądzać o charakterze kary może kryterium stopnia jej dolegliwości. Na ogół to nie analiza pojedynczych kryteriów, ale dopiero wzięcie pod uwagę wszystkich ich łącznie, będzie wyjaśniać istotę administracyjnych kar pieniężnych. Należy zwrócić uwagę, że powyższe kryteria (za wyjątkiem formalnej kwalifikacji do określonej gałęzi prawa) nie są jednoznaczne i w pełni miarodajne, ale opierają się na dorobku doktryny i orzecznictwa, przede wszystkim ETPCz i TSUE (tzw. kryteria *Engel*).

Analiza charakteru administracyjnych kar pieniężnych, w oparciu o powyższe kryteria pozwoliła na sformułowanie wniosku, że mają one charakter hybrydowy, tj. administracyjno-karny. Z pewnością postępowania ich dotyczące nie stanowią „klasycznych spraw administracyjnych” (*„classic exercise of administrative discretion”*<sup>629</sup>), natomiast nie wchodzą też w zakres „sedna prawa karnego” (ang. *core of criminal law*). Dlatego stanowią hybrydę, z którą problem ma zarówno nauka, jak i praktyka, z uwagi na przywiązanie do podziału na tradycyjne gałęzie prawa (prawo karne, administracyjne i cywilne).

Następstwem ustalenia charakteru administracyjnych kar pieniężnych w transporcie drogowym jest przyjęcie, że muszą one być stosowane z odpowiednim zachowaniem standardów i gwarancji właściwych dla sprawy karnej w autonomicznym konwencyjnym i konstytucyjnym rozumieniu, co jednak nie wyklucza zachowania odrębności tego modelu odpowiedzialności i jej realizacji w procedurze formalnie administracyjnej.

Szczególny problem badawczy, będący następstwem głównego problemu badawczego, stanowiło określenie, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne w transporcie drogowym zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi ma charakter obiektywny, czy też oparta jest na zasadzie winy oraz jakie znaczenie ma określenie

---

<sup>629</sup> Wyr. ETPC z dnia 28 maja 2002 r., 35605/97, *Kingsley v. Wielka Brytania*, LEX nr 75639, s. 13.

okoliczności ją wyłączających oraz przesłanek odstępowania od nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Wykorzystane metody badawcze, pozwoliły na sformułowanie tezy, że ponoszenie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi wymaga indywidualizacji. Za niedopuszczalne i niezgodne z zasadą proporcjonalności należy uznać nakładanie sztywno określonych administracyjnych kar pieniężnych bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności naruszenia, w tym elementu subiektywnego.

Na gruncie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi skłaniam się do definiowania winy jako zarzucalnego braku należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach w organizacji działalności podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością. Uważam, że w perspektywie kilku lub kilkunastu lat, spory w doktrynie i orzecznictwie nie będą dotyczyć tego, czy wina stanowi przesłankę odpowiedzialności za delikt administracyjny, bo to stanie się oczywiste, ale spory będą dotyczyły koncepcji winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Staralem się wykazać, że podczas gdy w doktrynie i orzecznictwie sporną kwestią pozostaje to, czy odpowiedzialność za delikty administracyjne ma charakter obiektywy, czy też oparta jest na zasadzie winy, poza sporem jest to, że nie ma ona charakteru absolutnego i istnieją okoliczności ją wyłączające. Jest to bardzo istotne, bowiem jeszcze dwie dekady temu kwestia ta nie była tak oczywista i w ustawach przewidujących administracyjne kary pieniężne nie funkcjonowały okoliczności wyłączające tą odpowiedzialność, czyniąc ją de facto odpowiedzialnością absolutną (*absolute liability*).

W pracy zwróciłem uwagę na stosunkowo nowe rozwiązanie w zakresie dotyczącym deliktów administracyjnych związanych z przewozami drogowymi, które stanowi instytucja odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W mojej ocenie stanowi ona obecnie mechanizm, w którym najmocniej wyraża się charakter administracyjnych kar pieniężnych. Wynika to z faktu, że z jednej strony pozwala on przypisać odpowiedzialność za delikt administracyjny i przeprowadzić oddziałujące prewencyjnie postępowania, a z drugiej strony zrezygnować z nałożenia kary, jeżeli byłoby to niecelowe z perspektywy oddziaływania prewencyjnego i miało stanowić przede wszystkim odpłatę za popełnione naruszenia (represję). Powoduje to, że odpowiedzialność za delikt może być sprawiedliwa, adekwatna do wagi naruszenia i odpowiadająca celom, dla której jest stosowana oraz pozwala uwzględniać element

subiektywny. W tym zakresie formułuję postulat *de lege ferenda* dodania do k.p.a. przesłanki odstąpienia od nałożenia kary mającej charakter klauzuli generalnej i mającej zastosowanie do wszystkich administracyjnych kar pieniężnych, nawet wówczas gdy kwestia ta została uregulowana odrębnie w ustawach je przewidujących. Taka przesłanka pozwalałaby uwzględniać indywidualne oraz zmieniające się okoliczności, bez konieczności korekt legislacyjnych. Służyłoby to, w praktyce orzeczniczej sądów i organów, budowaniu uniwersalnych kryteriów, które należy uwzględniać w procesie rozważania odstąpienia od nałożenia kary.

Zwracam uwagę na to, że administracyjne kary pieniężne wpisują się w szerszy kontekst odpowiedzialności administracyjnej i stanowią element mechanizmu oddziaływania administracji na jednostkę. W przypadku naruszeń ujawnionych w trakcie kontroli, sama administracyjna kara pieniężna nie odzwierciedla istoty tej odpowiedzialności. Sama kara pieniężna jawi się jako represyjna – odpłata za naruszenie. Jeżeli jednak zwróci się uwagę na to, że naruszenie ujawnione w trakcie kontroli jest zagrożone administracyjną karą pieniężną, naruszenie to po kontroli zostało usunięte lub podmiot podjął działania mające na celu wdrożenie procedury zapobiegającej powstawaniu naruszeń obowiązków w przyszłości (tzw. działania naprawcze), wówczas kara ta jest wpisana w pewien kontekst i stanowi element mechanizmu zapobiegania powstawaniu naruszeń – ma charakter prewencyjny. Element tego mechanizmu stanowi kontrola, która sama w sobie działa prewencyjnie. Kara jest elementem odstrasżającym i wychowawczym, a instytucja odstąpienia od nałożenia kary stanowi zachętę do dobrowolnego usunięcia naruszenia lub wdrożenia procedury naprawczej zapobiegającej powtórzeniu się naruszeń w przyszłości. Dlatego w przypadku administracyjnych kar pieniężnych uzasadnione jest twierdzenie o charakterze odpowiedzialności za delikt administracyjny zagrożony administracyjną karą pieniężną rozumianej jako cały mechanizm, którego element stanowi administracyjna kara pieniężna.

Co również istotne, charakter administracyjnych kar pieniężnych ewoluuje i formułowanie jednoznacznych poglądów odnośnie do niego może być ryzykowne. Z tej perspektywy należy wskazać, że zmiana podejścia, czy to poglądów niektórych przedstawicieli doktryny, czy też sądów, w stosunku do charakteru administracyjnych kar pieniężnych nie powinna być oceniana negatywnie, a wręcz przeciwnie – jest pożądana z uwagi na ich ewoluowanie. Dobrym przykładem powyższego, który został rozwinięty w pracy, jest wprowadzenie do kodeksu postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw instytucji odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Wprowadzenie tego mechanizmu, wyrażającego się w krótkim pod względem redakcyjnym przepisie, może mieć ogromny wpływ na wyeksponowanie pierwszoplanowej funkcji administracyjnych kar pieniężnych, które, jak już wcześniej wskazywałem, stanowią jeden z elementów definiujących ich charakter. Przed wprowadzeniem w 2017 r. do k.p.a. instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, kary te były nakładane w przypadku stwierdzenia naruszenia i organy w zasadzie nie miały możliwości zredukowania negatywnych dla strony konsekwencji w przypadku obiektywnego faktu naruszenia prawa. W takim stanie, w przypadku wielu kar pieniężnych, często wysokich, niezależnie od wagi i okoliczności naruszenia, na pierwsze miejsce wysuwał się ich represyjny charakter, co wynikało przede wszystkim z ich dolegliwości. Jednocześnie w praktyce orzeczniczej eksponowano ich prewencyjną funkcję, wskazując, że kara nakładana jest niezależnie od kwestii zawinienia i w celach prewencyjnych, jakby uznając, że cel prewencyjny „tym bardziej uzasadnia karanie”. Przez to faktycznie kary takie często miały charakter wyłącznie represyjny (odwetu za stwierdzone naruszenie), a w dalszej kolejności prewencji w jej aspekcie odstraszającym od popełnienia kolejnego naruszenia w przyszłości. Po wprowadzeniu mechanizmu odstępowania od nakładania lub wymierzania kar, organy mają możliwość w określonych przypadkach odstąpić od ich nałożenia lub wymierzenia, w szczególności gdy prewencyjny skutek spowodowała sama kontrola i prowadzone postępowanie, a podmiot wdrożył właściwe działania naprawcze. W takiej sytuacji kary pieniężne, a w zasadzie mechanizm, który tworzą one wraz z instytucją prawną odstąpienia od nałożenia kary, zyskują rzeczywiście charakter prewencyjny, w szczególności w jego wychowawczym aspekcie. Organ w przypadku stwierdzenia naruszenia, uwzględniając okoliczności sprawy, m.in. wdrożone działania naprawcze ma możliwość odstąpić od nałożenia kary, jeżeli już sama kontrola i postępowanie wywołało skutek prewencyjny. Należy zwrócić uwagę, że mechanizm odstąpienia od wymierzenia kary funkcjonuje również w prawie karnym<sup>630</sup>, a zatem jego funkcjonowanie w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych nie pozbawia ich charakteru represyjnego. Jeżeli jednak odstąpienie nie będzie wyjątkiem, ale rozważenie jego stosowania stanie się regułą, elementem procedury dotyczącej wymierzenia kar, i będzie stosowane zawsze wtedy, gdy nakładanie kar pieniężnych nie jest konieczne, spowoduje to „przesunięcie” kar administracyjnych w kierunku oddziaływania prewencyjnego, a zatem bliższego prawu administracyjnemu

---

<sup>630</sup> Odstąpienie od wymierzenia kary zostało uregulowane w art. 59 k.k.



niż oddziaływaniu represyjnemu, właściwemu dla prawa karnego. Powyższe potwierdza, że o charakterze kar pieniężnych decyduje wiele czynników, które mogą powodować „fluktuowanie” ich charakteru i „zbliżanie” się oraz „oddalanie” od tradycyjnie przyjętych gałęzi prawa. Gdyby bowiem usunąć możliwość odstępowania od administracyjnych kar pieniężnych, charakter wielu z nich zbliżałby je do prawa represyjnego (karnego), jeżeli natomiast mechanizm odstępowania będzie coraz szerzej stosowany, będą one mocniej pozostawać w obrębie prawa administracyjnego. W żadnym przypadku nie będą one miały charakteru jednoznacznie karnego lub administracyjnego. W przypadku uznania ich za przejaw wyłącznie odpowiedzialności administracyjnej powodowałoby to ryzyko ich stosowania z pominięciem właściwych dla prawa represyjnego gwarancji i standardów, stosowanych oczywiście nie wprost, lecz odpowiednio. Natomiast w przypadku uznania ich za przejaw odpowiedzialności karnej, stracą one właściwe dla siebie zalety związane z szybkością ich stosowania w procedurze administracyjnej, podlegającej jednak kontroli sądowej.

Nie starałbym się aż tak mocno przyporządkowywać tych spraw do konkretnej gałęzi prawa, lecz spojrzałbym na nie jako na dziedzinę prawa z pogranicza dwóch gałęzi, jedynie formalnie należącą do prawa administracyjnego, ale wymagającą odpowiedniego (a nie wprost) stosowania konstrukcji prawnych znanych prawu represyjnemu, z wyraźnym jednak zachowaniem odrębności tego modelu odpowiedzialności.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Komentarz, monografie, rozdziały

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.Beck 2022, wydanie 18.
- Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, WoltersKluwer 2022.
- Bentham J., *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Botoche Books Kitchener 2000.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Buchała K., *Prawo karne materialne*, wyd. 2, Warszawa 1989.
- Burzyński P., *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008.
- Cebera A., Firlus J.K., [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX, Warszawa 2019.
- Cieślak Z., *Odpowiedzialność w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Ciszewski J. (red.), *LEX/el. 2023*
- Czachórski T., Brzozowski A., M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 6, Wolters Kluwer 2022.
- Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, Wolters Kluwer.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego Nowe instytucje*, CH BECK 2017.
- Gardocki L., *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] J. Giezek (red.), *Przestępstwo, kara, polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006.
- Giertych B., *Wina w prawie administracyjnym*, Warszawa 2020, C.H. BECK.
- Giezek J., *Kodeks karny. Część ogólna*, LEX 2012.

- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2019.
- Hałas R. G., [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis 2019.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 8 Wydanie, C.H. Beck, 2023.
- Helios J., Jadlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 13.
- Hofmański P., Wróbel A. Komentarz do art. 6 EKPC, [w:] L. Gardocki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2010,
- Janku Z., *Kara-administracja publiczna – prawo administracyjne*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009.
- Jastrzębski L., *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Jendrośka J., *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym*, [w:] Z. Rybicki (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław–Warszawa 1978.
- Jóźwiak P., *Prawo samorządowe a odpowiedzialność represyjna. Studium z pogranicza prawa karnego i administracyjnego*, Warszawa 2023, Dom Wydawniczy Elipsa
- Kardas P., Sroka T., W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 2, Warszawa 2013.
- Kasiński M., *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck 2017.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014, wyd. 2.

- Kisiel W., *Kary administracyjne i sankcje karne w ustawach „drogowych”*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., Wojtuń M., Wegner J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el, Warszawa 2023.
- Kobak M., Sawuła S., *Uwagi na tle stosowania sankcji administracyjnej*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Konarska-Wrzosek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Lex 2023.
- Korczyński D., *Funkcja fiskalna prawa karnego skarbowego*, [w:] D. Korczyński, P. Jóźwiak, P. Herbowski (red.), *Węzłowe zagadnienia prawa karnego skarbowego*, Warszawa 2017.
- Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Krawczak M., Zalewski D., *Kary pieniężne nakładane przez KAS i ich zaskarżanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, C.H. BECK.
- Łętowska E., *Odpowiedzialność w aparacie administracji*, [w:] G. Schulze, J. Łętowski (red.), *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław 1981.
- Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, [w:] T. Kocowski, W. Małecki (red.), *Prawo i administracja wobec współczesnych problemów społecznych i gospodarczych*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo nr 323, Wrocław 2017.
- Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.
- Marek A., *Kodeks karny*, Lex 2010.
- Marek A., *Prawo karne*, wyd. 8, Warszawa 2007.
- Mazurkiewicz M., *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska (struktura i funkcje)*, Wrocław 1986.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.

- Mroczkowski R., *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, LEX 2011.
- Musolf G., *Ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Realizacja obowiązków w systemie SENT. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.
- Nowicki M.A., *Sergey Zolotukhin przeciwko Rosji – wyrok ETPC z dnia 10 lutego 2009 r., skarga nr 14939/03*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, LEX, 2010.
- Perelman Ch., *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, tłum. T. Pajor, Warszawa 1984.
- Piechota M., Esmund T., Pudło A., Domagała M., Zaradkiewicz K. (red.), *Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trybunałów międzynarodowych oraz w poglądach doktryny*, Warszawa 2012, ZOS.430.19.2012.
- Podgórski K., *Ochrona wód przed zanieczyszczeniami w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974.
- Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, ABC.
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el 2023.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, [w:] J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995.
- Rakoczy B. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sadkowski Ł., *Kary pieniężne w świetle ustawy o drogach publicznych po nowelizacji KPA*, Warszawa 2017.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.
- Sepioło-Jankowska I., *Optymalny model odpowiedzialności prawnej za czyny karne skarbowe*, Warszawa 2016, C.H.BECK.
- Skoczylas A., *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2022.

- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.
- Szpyrka M., *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz, orzecznictwo*, Librata 1997.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Zieliński M., *Wykłady prawa: zasady, reguły, wskazówki*, 7. wydanie uzupełnione, Seria akademicka, Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Zoll A., *Kodeks karny. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, Oficyna Wolters Kluwer.

## II. Artykuły w czasopismach

- Czyżak M., *Karnoadministracyjna odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*, Monitor Prawniczy 2004, nr 18.
- 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.
- Domański G., *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1976, nr 12.
- Dzwonkowski H., *Konstytucyjność sankcji podatkowych*, Monitor Podatkowy 1999, nr 3.
- Filipek J., *Sankcja w prawie administracyjnym*, PiP 1963, z. 12.
- Fleszer D., *Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej przewoźnikowi na gruncie art. 24 ust. 3 ustawy o SENT*, Roczniki Administracji i Prawa 2023, R. 23.
- Giętkowski R., *Brak winy jako przesłanka odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej. Glosa do wyroku WSA z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008, nr 4.

- Kaczocha M., *Kilka uwag prawno-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Forum Prawnicze 2015, nr 1.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, Prawo w Działaniu 2020, nr 43.
- Komadowska D., *Zasada winy – uwagi na tle polskiego kodeksu karnego*, Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL 2009, t. 5.
- Korczyński D., *Konwersja reżimu odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące obecnie wykroczenia i standardy jej stosowania*, Przegląd Legislacyjny 2014, nr 1.
- Longchamps de Berier F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, z. 16.
- Piechota M., Esmund T. (analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), A. Pudło (analiza orzecznictwa trybunałów międzynarodowych), M. Domagała (analiza poglądów doktryny), *Odpowiedzialność administracyjna a odpowiedzialność karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, trybunałów międzynarodowych oraz w poglądach doktryny*, opracowane przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, ZOS.430.19.2012.
- Pohl Ł., *Propozycja nowelizacji art. 11 kodeksu karnego*, Prawo w Działaniu, 2022 Sprawy karne, nr 49.
- Przybysz P., *Kara administracyjna*, Organizacja–Metody–Technika 1987, nr 7.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, Studia Prawnicze 2003, nr 4.
- Tarapata S., *Kontrowersje wokół wyznaczania granic dobra prawnego – uwagi na marginesie postanowienia Sądu Najwyższego z 23 września 2009 r. (sygn. akt I KZP 15/09)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2012, t. 12, nr 1.
- Uzasadnienie projektu kodeksu karnego z 1997 roku*, PiP 1994, z. 3 (wkładka).
- Warkało W., *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, PiP 1949, nr 9–10.
- Wilk L., *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 1.
- Wojtyczek K., *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 1999, z. 1.
- Wolter W., *Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r.*, PiP 1969, z. 10.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, Ars boni et aequi.

Wróbel A., *Wina w odpowiedzialności administracyjnej w aspekcie prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2022, vol. 20.

### III. Akty prawne

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. UE L z 2000 r. Nr 239, s. 19 ze zm.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 r., Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, Dz. U. UE L z 2009 r. Nr 300, s. 72 ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 1966 r., Nr 24, poz. 151 ze zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 114 ze zm.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 ze zm.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 1996 r., Nr 132, poz. 622 ze zm.



Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 438 ze zm.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*, Dz. U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 127.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 1997 r., Nr 98, poz. 602 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926 ze zm.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy*, Dz. U. z 1999 r., Nr 83, poz. 930 ze zm.

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. *o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, Dz. U. z 2002 r., Nr 197, poz. 1661 ze zm.

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, Dz. U. z 2020 r., Nr 199, poz. 1673 ze zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1570 zez zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*, Dz. U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 ze zm.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. *o nadzorze nad rynkiem finansowym*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 753.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. *o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*, Dz. U. z 2007 r., Nr 124, poz. 859 ze zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *o kierujących pojazdami*, t. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o przewozie towarów niebezpiecznych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 227, poz. 1367 ze zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*, Dz. U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*, Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

#### **IV. Orzeczenia sądów polskich**

##### **a.Orzeczenia Sądu Najwyższego**

Uchwała SN z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 1971, nr 4, poz. 59.

Wyr. SN z dnia 30 marca 2000 r., III CKN 709/98, LEX nr 51367.

Wyr. SN z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 151/03, LEX nr 151642.

Wyr. SN z dnia 11 maja 2005 r., III CK 522/04, LEX nr 193835.

Wyr. SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, LEX nr 622205.

Wyr. SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, LEX nr 737390.

Wyr. SN z dnia 12 kwietnia 2011 r., III SK 46/10, OSNP 2012, nr 13-14, poz. 182.

Wyr. SN z dnia 21 lutego 2012 r., I UK 207/11, OSNP 2013, nr 1-2, poz. 21.

##### **b.Orzeczenia sądów powszechnych**

Wyr. SA w Krakowie z dnia 23 listopada 2000 r., II AKa 147/00, KZS 2001/1, poz. 24.

Wyr. SA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2001 r., II Aka 63/2001, KZS 201, z. 5, poz. 24.

Wyr. SA w Krakowie z dnia 24 października 2002 r., II AKa 258/02, KZS 2002/10, poz. 52.

Wyr. SA w Krakowie z dnia 5 września 2012 r., III AUa 328/12, LEX nr 1216320.

Wyr. SA w Lublinie z dnia 17 listopada 1999 r., II AKa 183/99, Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych 2000/4, poz. 25.

Wyr. SA we Wrocławiu z dnia 13 października 1994 r., II AKr 316/94, Prok. i Pr.-wkł. 1995/6, poz. 21.

##### **c.Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Uchwała NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 63.

Wyr. NSA z dnia 21 marca 2001 r., I SA/Ka 577/00, LEX nr 47500.

Wyr. NSA z dnia 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, Monitor Podatkowy 2003, nr 7, poz. 43.

Wyr. NSA z dnia 7 stycznia 2010 r., I FSK 1395/07, LEX nr 593589.

Wyr. NSA z dnia 13 września 2011 r., II GSK 816/10, LEX nr 1068878.  
Wyr. NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143.  
Wyr. NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12, LEX nr 1337124.  
Wyr. NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 1609/16, LEX nr 2168688.  
Wyr. NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 1479/16, LEX nr 2241178.  
Wyr. NSA z dnia 26 października 2016 r., II GSK 1482/16, LEX nr 2241179.  
Wyr. NSA z dnia 2 lutego 2017 r., II FSK 4126/14, LEX nr 2237168.  
Wyr. NSA z dnia 7 marca 2017 r., II GSK 1481/15, LEX nr 2301663.  
Wyr. NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II GSK 1696/18, LEX nr 2612991.  
Wyr. NSA z dnia 21 listopada 2019 r., II GSK 1133/19, LEX nr 2744092.  
Wyr. NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., II GSK 1385/19, LEX nr 2777766.  
Wyr. NSA z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 220/20, LEX nr 2978625.  
Wyr. NSA z dnia 21 maja 2020 r., II GSK 307/20, LEX nr 3025548.  
Wyr. NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530.  
Wyr. NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, LEX nr 3028551.  
Wyr. NSA z dnia 19 listopada 2020 r., II GSK 916/20, LEX nr 3110133.  
Wyr. NSA z dnia 27 listopada 2020 r., II GSK 790/20, LEX nr 3104033.  
Wyr. NSA z dnia 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20, LEX nr 3108846.  
Wyr. NSA z dnia 3 grudnia 2020 r., II GSK 775/20, LEX nr 3109491.  
Wyr. NSA z dnia 19 lutego 2021 r., II GSK 1353/20, LEX nr 3147050.  
Wyr. NSA z dnia 9 kwietnia 2021 r., II GSK 291/21, LEX nr 3169492.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 1368/20, LEX nr 3198520.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 95/21, LEX nr 3198427.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 141/21, LEX nr 3198484.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 195/21, LEX nr 3200584.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 196/21, LEX nr 3200615.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 197/21, LEX nr 3200595.  
Wyr. NSA z dnia 28 września 2021 r., II GSK 248/21, LEX nr 3266857.  
Wyr. NSA z dnia 28 września 2021 r., II GSK 375/21, LEX nr 3266963.  
Wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1829/21, LEX nr 3271173.  
Wyr. NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II GSK 1893/21, LEX nr 3291527.  
Wyr. NSA z dnia 7 czerwca 2022 r., II GSK 182/19, LEX nr 3391262.  
Wyr. NSA z dnia 1 lipca 2022 r., II GSK 405/19, LEX nr 3413564.  
Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 489/19, LEX nr 3408926.

Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 649/19, LEX nr 3424886.  
Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 284/19, LEX nr 3430086.  
Wyr. NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GSK 367/19, LEX nr 3430089.  
Wyr. NSA z dnia 6 października 2022 r., II GSK 740/19, LEX nr 3432341.  
Wyr. NSA z dnia 3 listopada 2022 r., II GSK 1046/19, LEX nr 3478914.  
Wyr. NSA z dnia 12 grudnia 2022 r., II GSK 556/22, LEX nr 3580099.  
Wyr. NSA z dnia 13 stycznia 2023 r., II GSK 520/22, LEX nr 3490037.  
Wyr. NSA z dnia 14 kwietnia 2023 r., II GSK 1263/19, LEX nr 3562108.  
Wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II GSK 1021/22, niepublikowany.  
Wyr. NSA z dnia 9 listopada 2023 r., II GSK 2155/22, LEX nr 3631739.  
Wyr. NSA z dnia 9 listopada 2023 r., II GSK 165/23, LEX nr 3632177.

#### **d. Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**

Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Bk 276/07, LEX nr 307927.  
Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2023 r., II SA/Bk 796/22, LEX nr 3505252.  
Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2023 r., II SA/Bk 386/23, LEX nr 3609982.  
Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 14 września 2023 r., II SA/Bk 639/23, LEX nr 3613574.  
Wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 15 czerwca 2019 r., II SA/Bd 208/19, LEX nr 2700045.  
Wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2023 r., I SA/Bd 666/22, LEX nr 3507632.  
Wyr. WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2023 r., II SA/Gd 1037/22, LEX nr 3587291.  
Wyr. WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., III SA/Gl 753/20, LEX nr 3148583.  
Wyr. WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2023 r., III SA/Gl 873/22, LEX nr 3483354.  
Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 grudnia 2020 r., II SA/Go 506/20, LEX nr 3103755.  
Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 października 2021 r., II SA/Go 751/21, LEX nr 3256514.  
Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 29 grudnia 2021 r., II SA/Go 815/21, LEX nr 3287620.  
Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 marca 2023 r., II SA/Go 749/22, LEX nr 3506481.  
Wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 marca 2023 r., II SA/Go 737/22, LEX nr 3511901.  
Wyr. WSA w Kielcach z dnia 22 września 2022 r., I SA/Ke 358/22, LEX nr 3418917.  
Wyr. WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2023 r., I SA/Ke 120/23, LEX nr 3566474.

Wyr. WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2023 r., I SA/Ke 149/23, LEX nr 3566521.

Wyr. WSA w Kielcach z dnia 7 czerwca 2023 r., I SA/Ke 148/23, LEX nr 3581977.

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 26 września 2014 r., I SA/Kr 842/14, LEX nr 1512473.

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 11 września 2019 r., III SA/Kr 450/19, LEX nr 2724454.

Wyr. WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2023 r., III SA/Kr 1742/22, LEX nr 3548698.

Wyr. WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2018 r., III SA/Lu 553/17, LEX nr 2467942.

Wyr. WSA w Lublinie z dnia 29 września 2022 r., III SA/Lu 235/22, LEX nr 3435094.

Wyr. WSA w Lublinie z dnia 29 września 2022 r., III SA/Lu 235/22, LEX nr 3435094.

Wyr. WSA w Lublinie z dnia 11 lipca 2023 r., III SA/Lu 118/23, LEX nr 3608488.

Wyr. WSA w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2016 r., III SA/Łd 381/16, LEX nr 2120325.

Wyr. WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2023 r., III SA/Łd 70/23, LEX nr 3570245.

Wyr. WSA w Opolu z dnia 8 marca 2022 r., II SA/Op 6/22, LEX nr 3329095.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2014 r., III SA/Po 1343/13, LEX nr 1474529.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r., III SA/Po 1196/21, LEX nr 3366057.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2022 r., III SA/Po 145/22, LEX nr 3390380.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2022 r., III SA/Po 316/22, LEX nr 3409052.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1180/22, LEX nr 3556909.

Wyr. WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Po 103/23, LEX nr 3586254.

Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Rz 1663/22, LEX nr 3570365.

Wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2023 r., II SA/Rz 32/23, LEX nr 3605341.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2017 r., VI SA/Wa 12/17, LEX nr 2357292.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r., VIII SA/Wa 92/19, LEX nr 2656046.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2019 r., V SA/Wa 1332/18, LEX nr 3111973.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2019 r., V SA/Wa 333/19, LEX nr 3044046.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., V SA/Wa 636/19, LEX nr 3098654.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2020 r., V SA/Wa 1729/19, LEX nr 3091483.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2020 r., V SA/Wa 2059/19, LEX nr 3078060.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1848/20, LEX nr 3166478.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2021 r., VI SA/Wa 2200/21, LEX nr 3466927.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2021 r., VI SA/Wa 2197/21, LEX nr 3308864.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2022 r., VI SA/Wa 1646/22, LEX nr 3455413.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2023 r., VI SA/Wa 923/22, LEX nr 3565725.

Wyr. WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2023 r., VI SA/Wa 905/22, LEX nr 3553668.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2023 r., VI SA/Wa 267/23, niepublikowany.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2023 r., VI SA/Wa 198/23, LEX nr 3611842.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2023 r., VI SA/Wa 47/23, niepublikowany.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3525/23, niepublikowany.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3023/23, niepublikowany.  
Wyr. WSA w Warszawie z dnia 4 września 2023 r., VI SA/Wa 2875/23, niepublikowany.  
Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2018 r., III SA/Wr 423/18, LEX nr 2604628.  
Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., III SA/Wr 374/22, LEX nr 3589392.  
Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 26 października 2023 r., III SA/Wr 326/22, LEX nr 3630304.

#### **e.Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego**

Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.  
Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02.  
Wyr. TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.  
Wyr. TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72.  
Wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.  
Wyr. TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5.  
Wyr. TK z dnia 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 15.  
Wyr. TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., K 2/01, OTK ZU 2002, z. A3.  
Wyr. TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 63.  
Wyr. TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56.  
Wyr. TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 103.  
Wyr. TK z dnia 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 110.  
Wyr. TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.  
Wyr. TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.  
Wyr. TK z dnia 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 75.  
Wyr. TK z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 95.  
Wyr. TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.  
Wyr. TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 42.  
Wyr. TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64.

Wyr. TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105.  
Wyr. TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125.  
Wyr. TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.  
Wyr. TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 104.  
Wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.  
Wyr. TK z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 65.  
Wyr. TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.  
Wyr. TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68.  
Wyr. TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.  
Wyr. TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, nr 77.  
Wyr. TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.  
Wyr. TK z dnia 20 grudnia 2022 r., SK 66/21, OTK-A 2023, nr 1.  
Wyr. TK z dnia 4 lipca 2023 r., SK 78/19, OTK-A 2023, nr 69.

## **V. Orzecznictwo międzynarodowe**

### **a. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

Wyr. ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r., 5100/71, *Engel przeciwko Holandii*, LEX nr 80796.  
Wyr. ETPCz z dnia 23 października 1984 r., 8544/79, *Öztürk v. Niemcy*, LEX nr 80976.  
Wyr. ETPCz z dnia 25 sierpnia 1987 r., 9912/82, *Lutz v. Niemcy*, LEX nr 81036.  
Wyr. ETPCz z dnia 22 maja 1990 r., 11034/84, *Weber v. Szwajcaria*, LEX nr 81103.  
Wyr. ETPCz z dnia 30 lipca 1998 r., 25711/94, *Oliveira v. Szwajcaria*, LEX nr 78166.  
Wyr. ETPCz z dnia 2 września 1998 r., 26138/95, *Lauko przeciwko Słowacja*, LEX nr 77351.  
Wyr. ETPCz z dnia 2 września 1998 r., 27061/95, *Kadubec v. Słowacja*, LEX nr 77352.  
Wyr. ETPCz z dnia 23 września 1998 r., 27812/95, *Malige v. Francja*, LEX nr 77353.  
Wyr. ETPCz z dnia 28 maja 2002 r., 35605/97, *Kingsley v. Wielka Brytania*, LEX nr 75639.  
Wyr. ETPCz z dnia 7 czerwca 2007 r., 14939/03, *Zolotukhin v. Rosja*, LEX nr 289975.  
Wyr. ETPCz z dnia 15 listopada 2016 r., 24130/11, *A. i B. v Norwegii*, niepublikowany.

## **b. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Wyr. TSUE z dnia 12 lipca 2001 r., *Louloudakis*, C-262/99, EU:C:2001:407.

Wyr. TSUE z dnia 9 marca 2006 r., *postępowanie karne przeciwko Léopold Henri van Esbroeck*, C-436/04, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2006, nr 3A, poz. I-2333.

Wyr. TSUE z dnia 9 lutego 2012 r., *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 54.

Wyr. TSUE z dnia 19 października 2016 r., *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777.

Wyr. TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Farkas*, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 60.

Wyr. TSUE z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.*, C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 56.

Wyr. TSUE z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate sa, Stefano Ricucci i Magiste International sa v. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, C-537/16, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji 2018, nr 3, poz. I-193.

Wyr. TSUE z dnia 21 października 2021 r., *EuroChem Agro Hungary Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, C-583/20, Dz.U.U.E.C 2022, nr 64, poz. 3.

Wyr. TSUE z dnia 22 marca 2022 r., *Bpost sa przeciwko Autorité Belge de la Concurrence*, C-117/20, LEX nr 3324166.

Wyr. TSUE z dnia 10 listopada 2022 r., *postępowanie karne przeciwko Delta Stroy 2003*, C-203/21, LEX nr 3429328.

Wyr. TSUE z dnia 23 marca 2023 r., *Dual Prod SRL Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca - Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate*, C-412/21, LEX nr 3507565.

Wyr. TSUE z dnia 4 maja 2023 r., *MV-98 przeciwko Nachalnik na otdel 'operativni deynosti' – Sofia v Glavna direksia 'Fiskalen kontrol' pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite*, C-97/21, LEX nr 3529744.

Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *NK przeciwko Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, LEX nr 3603631.



Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *Volkswagen Group Italia SpA, Volkswagen Aktiengesellschaft przeciwko Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-27/22, LEX nr 3603632

Wyr. TSUE z dnia 14 września 2023 r., *Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22.

Wyr. TSUE z dnia 5 grudnia 2023 r., *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos przeciwko Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija*, C-683/21, LEX nr 3634230.

## **VI. Inne źródła**

*AIDP II-XIV International Congress of Penal Law, Vienna 7-th October 1989*, International Association of Penal Law, Wien 1989.

Decyzja DIAS w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2022 r., 2001-IOD.48.65.2022.

Decyzja DIAS w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2021 r., 1001-IOC.48.2.2021.3.EA, niepublikowana.

Decyzja DIAS w Łodzi z dnia 6 grudnia 2022 r., 1001-IOC.48.23.2022.12.SZ, niepublikowana.

Decyzja DIAS w Opolu z dnia 12 września 2023 r., 1601-IOA.4823.15.2023, niepublikowana.

Decyzja ETPC z dnia 8 września 2020 r., 37697/13, *Prina v. Rumunia*, LEX nr 3058008.

Decyzja GITD z dnia 19 lipca 2023 r., nr BTM.DR.570.361.2023.1257.437637, niepublikowana.

Decyzja GITD z dnia 29 września 2023 r., BTM.DR.570.741.2023.1233.465280, niepublikowana.

Decyzja GITD z dnia 27 października 2023 r., nr BTM.DR.570.818.2023.2285.476615, niepublikowana.

Decyzja GITD z dnia 10 listopada 2023 r., nr BTM.DR.570.795.2023.1224.481550, niepublikowana.

Decyzja GITD z dnia 23 listopada 2023 r., BTM.DR.570.742.2023.1233.487095, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Białej Podlaskiej z dnia 20 października 2022 r., 308000-COC-3.5063.507.2021.IC, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Kielcach z dnia 18 lipca 2022 r., 348000-341000-COC.48.307/2021, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Przemyśle z dnia 6 lutego 2023 r., 408000-408000-COC-3.4823.170.2023.21, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 24 marca 2023 r., 428000-COP3.48.100.2022.19.AL, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 8 września 2023 r., 428000-COP3.48.177.2022.29.AL, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 22 września 2023 r., 428000-COP3.48.374.2022.20.AS, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Szczecinie z dnia 9 października 2023 r., 428000-COP3.48.240.2022.20.AJ, niepublikowana.

Decyzja NUCS w Warszawie z dnia 22 października 2022 r., 448000-COC-3.48.285.2020.GSz, niepublikowana.

Decyzja NUCS we Wrocławiu z dnia 16 marca 2022 r., 458000-COC-3.48.12.2021, niepublikowana.

Kryszkiewicz M., *Spółki bez prawa do skargi konstytucyjnej*, Dziennik Gazeta Prawna 2023, 24 sierpnia.

Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie *Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:320, pkt 42.

Projekt z dnia 29 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, numer z wykazu UD421, dostępny na stronie internetowej RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952> [dostęp dnia: 3 stycznia 2024 r.].

Sprawozdanie A. Marka z Kolokwium Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego (AIDP) poświęconego prawu karno-administracyjnemu (Sztokholm 15–17 czerwca 1987 r.), PiP 1988.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, nr projektu: UD74, dostępne na stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/\\$file/8-020-1211-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1211-2019/$file/8-020-1211-2019.pdf) [dostęp dnia: 15 sierpnia 2019 r.].

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejmowy nr 4223.

Uzasadnienie projektu ustawy SENT, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1244.

- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw oraz przywołane tam orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.
- Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej k.p.a. wprowadzającej regulacje ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, VIII kadencja, druk sejmowy nr 1183, 28 grudnia 2016 r.
- Uzasadnienie projektu z dnia 29 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, numer z wykazu UD421, dostępny na stronie internetowej RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363700/katalog/12908952#12908952> [dostęp dnia: 3 stycznia 2024 r.].
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 719.