

MAREK WIERZBOWSKI*, AGNIESZKA ŻYWICKA**

Sankcje w postaci kar pieniężnych

Wprowadzenie

Profesor Teresa Rabska przez kilkadziesiąt lat swojej aktywności naukowej odegrała wybitną rolę w kształtowaniu się polskiego prawa administracyjnego. Wyrazem tego są m.in.: przyjęcie funkcji redaktora naukowego tomu IV i współredaktora tomu III *Systemu prawa administracyjnego*¹, liczne recenzje prac doktorskich i habilitacyjnych oraz udział w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora. Jej praca naukowa wykraczała daleko poza materię objętą publicznym prawem gospodarczym, a z formalnego punktu widzenia to ta dziedzina była jej specjalnością jako kierownika Katedry na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i autorki podręcznika mającego szereg wydań². Przemiany ustrojowo-gospodarcze spowodowały, że ta właśnie gałąź prawa przeszła olbrzymią ewolucję, w czasie gdy zajmowała się nią prof. T. Rabska. Wymagało to odpowiedniej adaptacji środowiska naukowego, szczególnie szybkiego przejścia od regulacji gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej, jednak z istotnym oddziaływaniem państwa poprzez mechanizmy regulacyjne i znaczne udziały w szeregu kluczowych spółek. Tak wielka transformacja nie dotknęła innych obszarów nauk

* Marek Wierzbowski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.wierzbowski@wierzbowski.com, <https://orcid.org/0000-0002-4980-0557>.

** Agnieszka Żywicka, prof. UJK dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5789-8355>.

¹ *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978; *System prawa administracyjnego*, t. 4, pod red. T. Rabskiej, Warszawa 1980.

² T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973.

prawnych, choć oczywiście wielkie zmiany zaszły również w obszarze prawa konstytucyjnego i prawa handlowego, które wróciły do należnej im roli w miejsce tzw. prawa obrotu uspołecznionego, czy innych dziedzin.

1. Wprowadzenie sankcji do prawa administracyjnego

W zakresie publicznego prawa gospodarczego zasadniczej zmianie uległa rola państwa i narzędzi, którymi państwo posługuje się, oddziałując na gospodarkę. Korzysta ono szeroko z uprawnień z prawa handlowego, a także nowych instrumentów administracyjnoprawnych. W tym ostatnim zakresie niezwykle rozwinęły się i przyjęły istotną funkcję sankcje administracyjne, w które wyposażono organy administracji. Te organy często są określane mianem regulatorów, choć takimi nie są w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ pozbawione są funkcji prawotwórczych.

Sankcje administracyjne w ograniczonym zakresie funkcjonowały w okresie międzywojennym, były one proceduralnie powiązane z prawem karnym³. Konstytucja marcowa⁴ w art. 72 przewidywała, że ustawy wprowadzą zasadę, zgodnie z którą od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji będzie stronom przysługiwało prawo odwołania się do właściwego sądu. Według poglądów doktryny miał to być sąd karny powszechny⁵. Ten przepis kontrastuje z art. 73 Konstytucji marcowej, który przewidywał powołanie sądownictwa administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Nie traktowano więc orzeczeń karnych jako aktów administracyjnych, lecz jako odrębną formę działania.

Sankcje w postaci kar pieniężnych wprowadzono w pewnych obszarach – np. ochrony środowiska, gdzie po trosze pełniły rolę represyjną, po części zagregowanego odszkodowania za szkody wyrządzone

³ L. Staniszevska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, pod red. A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 2021, s. 775.

⁴ Ustawa z dnia 17 III 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267).

⁵ E. Rappaport, *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014, s. 233 (reprint wydania z 1924 r.); E. Till, *Odwolanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 227 i n.

przyrodzie⁶. Spotykamy też poglądy uznające karę pieniężną jako swoisty środek prawny przypominający w pewnym sensie odszkodowanie cywilne, które przyznawane jest w trybie administracyjnym Skarbowi Państwa⁷.

Z biegiem czasu sankcje szeroko wkroczyły do innych dziedzin, zastępując często sankcje karne, ponieważ zostały uznane za znacznie szybszy i efektywniejszy instrument oddziaływania na przedsiębiorców. Dzisiaj sankcje administracyjne znajdują zastosowanie w wielu obszarach życia gospodarczego. Dla organów administracji są one niezwykle wygodnym i skutecznym instrumentem egzekwowania zachowania zgodnego z prawem. Z jednej strony ta wygoda wynika z łatwości ich orzekania w postępowaniu administracyjnym, z drugiej zaś z ich dolegliwości, szczególnie gdy ukaranym jest osoba fizyczna. Ta wygoda dla organów administracji rodzić musi czasami pytania: czy państwo nie poszło zbyt daleko w zakresie karania przedsiębiorców oraz czy kary nie stanowią zbyt dużej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej? Patrząc na proces ustawodawczy, widzimy, że znaczną rolę odgrywają w nim organy administracji, przy często znikomej roli przedsiębiorców. Dochodzi tu często do swoistych targów między uczestnikami posiedzeń komisji sejmowych, jednak zaostrenie odpowiedzialności jest zwykle ostatecznym efektem.

2. Rozwój orzecznictwa dotyczącego sankcji

Niewątpliwie w rozwoju kar administracyjnych istotną rolę odgrywa Unia Europejska, która domaga się od państw członkowskich wprowadzania sankcji mających na celu zapewnienie stosowania przepisów unijnych i oczekuje przy tym, aby sankcje były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające⁸. Dzisiaj administracyjne kary pieniężne, i nie tylko

⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 704.

⁷ J. Jendrośka, *Karne zabezpieczanie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, s. 327 i n.

⁸ Zob. R. Rychter, *Ewaluacja systemu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 168; A. Żywicka, M. Wierzbowski, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kpa*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 39–62. Sformułowanie o „odstrasżających karach” znajdujemy w wielu aktach i wypowiedziach organów unijnych. To sformułowanie kontrastuje z oczekiwaniem proporcjonalności kar.

pieniężne, znajdują się w szeregu ustaw. Nie ma uzasadnienia, aby je wyliczać, uwagę wystarczy skupić na kilku z nich:

– Ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹;

– Ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹⁰

oraz szeregu ustaw dotyczących rynku finansowego:

– Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹¹;

– Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹²;

– Ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹³.

Oczywiście lista ustaw przewidujących kary administracyjne jest o wiele dłuższa i obejmuje nie tylko ustawy regulujące poszczególne dziedziny działalności gospodarczej, jak: prawo energetyczne¹⁴, prawo telekomunikacyjne¹⁵, prawo lotnicze¹⁶, lecz również obszary wykraczające poza działalność gospodarczą, jak np.: prawo o ruchu drogowym¹⁷, prawo budowlane¹⁸, prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹, ustawę o cudzoziemcach²⁰, ustawę o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 275 ze zm. Zob. też M. Błachucki *Wytyczne w sprawie nakładania kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 42 i nast.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1302 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2554.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1500 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1523 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1385 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 VII 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1648 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 3 VII 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1235 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 20 VI 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 988 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 VII 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 574 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 12 XII 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 519).

Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin²¹, prawo o adwokaturze²². Przy tym jako sankcje administracyjne traktowane są zarówno kary pieniężne, jak i działania innego typu, w szczególności pozbawianie określonych uprawnień.

Niniejszy tekst koncentruje uwagę na sankcjach (karach) pieniężnych, choć często występują one w tych samych przepisach, co sankcje niepieniężne. Przykładem może być ustawa o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, która obok kar pieniężnych przewiduje karę upomnienia; zakaz przeprowadzania badań; zakaz wykonywania czynności rewizji finansowej; zakaz świadczenia usług objętych standardami wykonywania zawodu; zakaz pełnienia określonych funkcji i skreślenie z listy. Równoległe ustawa przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną z obszernym katalogiem kar. W ten sposób nakładanie kar wręcz staje się dominującą działalnością niektórych nadzorujących organów państwowych.

Szybkie rozpowszechnianie się kar i ich zaostrzanie przy kolejnych nowelizacjach przepisów spowodowało pojawienie się obszernego orzecznictwa wykształconego głównie w orzecznictwie sądów administracyjnych w wyniku zaskarżania decyzji orzekających kary. Jednocześnie ze strony doktryny powstało bardzo obszerne piśmiennictwo dotyczące kar administracyjnych obejmujące obszerne prace zbiorowe²³, liczne monografie i artykuły – i jest nierzadko krytyczne wobec przyjętych rozwiązań. Katalog tego piśmiennictwa jest na tyle duży, że nie jest możliwe przytoczenie go w całości czy nawet jego głównych pozycji w ramach tego artykułu.

3. Problemy procesowe w związku z sankcjami

Przepisy ustanawiające kary często nie zawierają przepisów proceduralnych, przyjmując, że kary są orzekane w formie decyzji administracyjnych, których procedurę orzekania reguluje Kodeks postępowania

²¹ Ustawa z dnia 14 VII 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1697 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 26 V 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.).

²³ Zob. np.: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011; *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym...*

administracyjnego²⁴. Brak przepisów określających zasady wymiaru kary, okoliczności, jakie winny być brane pod uwagę przy nakładaniu kar, spowodowały znaczną dowolność w orzekaniu. Szereg organów przyjmowało, że nakładając kary, działają w ramach uznania administracyjnego – wymiar kary jest właściwie kwestią polityki administracyjnej i powinien pozostawać poza kontrolą zewnętrzną. W tej sytuacji istotnym krokiem było wprowadzenie do k.p.a. nowego działu IVa „Administracyjne kary pieniężne”²⁵. Dział ten nie eliminuje przepisów szczególnych zawartych w innych ustawach i dotyczy tylko kar pieniężnych. Z punktu widzenia orzekania kar istotną rolę odgrywa art. 189d określający przesłanki nakładania kary pieniężnej.

Przepisy podobne do art. 189d k.p.a. znajdują się w innych ustawach, np.: ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, w której w art. 186 ust. 6 zapisane są wskazania dotyczące rodzaju i wymiaru kary nakładanej na firmę audytorską lub wskazane osoby fizyczne (członkowie zarządu itp.). Obejmują one wagę naruszenia i czas jego trwania, stopień przyczynienia się do powstania naruszenia, sytuację finansową, kwotę zysków osiągniętych lub strat unikniętych, stopień współpracy z agencją i popełnione dotychczas naruszenia. Ustawy dotyczące rynku kapitałowego zawierają podobne wyliczenia przesłanek wymiaru kary. Tytułem przykładu, ustawa o obrocie instrumentami finansowymi wymienia, jako dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, obowiązek uwzględniania w szczególności: wagi naruszenia i czasu jego trwania, stopień przyczynienia się osoby karanej do powstania naruszenia, sytuację finansową osoby karanej, skalę korzyści uzyskanych przez osobę, na którą nakładana jest kara, straty poniesione przez podmioty trzecie, stopień naprawienia szkody wyrządzonej inwestorom, gotowość do współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego podczas wyjaśniania okoliczności naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów, wpływ posiadanej pozycji na towarowym instrumencie pochodnym na ważny interes publiczny lub wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Katalog dyrektyw zawartych w ustawie o ofercie publicznej i w ustawie o funduszach inwestycyjnych jest bardzo podobny. We wszystkich tych przypadkach chodzi przede wszystkim o ukaranie karą pieniężną,

²⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

²⁵ Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

będącą odpowiednikiem grzywny w prawie karnym, jednak przesłanki ukarania i wymiar kary są odmiennie od tych, z którymi mamy do czynienia na gruncie prawa karnego. Nigdzie nie występuje kwestia winy, za to widać dążenie ustawodawcy do tzw. odpowiedzialności obiektywnej, a więc niezależnej od ewentualnego zawinienia. Takie stanowisko popiera część doktryny²⁶, jednak kwestia ustalenia winy jako przesłanki niezbędnej do zastosowania kary pieniężnej podnoszona jest w orzecznictwie oraz przez innych autorów²⁷. Wszędzie pojawia się zagadnienie współpracy z organem nadzorującym, co w praktyce jest rozumiane jako skłonność karanego do samooskarżenia i dostarczania zarzutów przeciwko sobie. Tu również takie podejście znajduje poparcie części doktryny²⁸. Oczekiwanie, że podmiot, który ma być ukarany, będzie dopomagał w oskarżeniu i ukaraniu go, przeczy przyjętym zasadom procesowym w prawie karnym i właściwie czyni iluzorycznym prawo do obrony. Choć Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁹ (EKPC) nie zawiera wprost wyartykułowanego prawa do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje w swoim orzecznictwie, iż prawo to jest niebudzącym wątpliwości standardem międzynarodowym, a także nieodłącznym elementem prawa do rzetelnego procesu karnego uregulowanego w art. 6 EKPC. Jest to zatem prawo, które w sposób dorozumiany (tzw. *implied right*) składa się na standard rzetelnego procesu karnego³⁰.

Nie we wszystkich katalogach przesłanek dotyczących karania sankcjami administracyjnymi występuje szkoda, jaką poniosły podmioty trzecie w wyniku naruszenia, będącego podstawą ukarania. Z praktyki można wskazać, że do żadnej szkody mogło nie dojść, a kara ma być nałożona za naruszenia przepisów formalnych, ustanawiających określone obowiązki urzędowe. Można zakładać, że katalogi przesłanek są tworem przede

²⁶ Zob. np. P. Wajda, *Sankcje administracyjne za naruszenie przepisów*, w: *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, t. 1, pod. red. M. Wierzbowskiego, L. Sobolewskiego, P. Wajdy, Warszawa 2023, s. 1398.

²⁷ M. Król-Bogomiłska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 96 i n. oraz cytowane tam orzecznictwo.

²⁸ P. Wajda, op. cit., s. 1472 i n.

²⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

³⁰ W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8, s. 7 i n.

wszystkim nadzorujących organów administracji, i wydaje się, że mają ułatwić nałożenie kary³¹. Największy niepokój musi budzić pominięcie elementu winy. Ta kwestia była podnoszona w doktrynie i akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³². A. Skoczylas zauważa, że „[n]iezwyczajnie ważną sprawą jest ustalenie, czy nałożenie kary administracyjnej jest zależne od winy podmiotu administrowanego”³³.

4. Dyrektywy stosowania sankcji

Odrębnym problemem jest, szczególnie przy karach o charakterze represyjnym (a więc z natury bliższych prawu karnemu), zapewnienie stronie możliwości obrony, takiej jak w procesie karnym, i wykazania, że niedopełnienie obowiązku nie jest przez stronę zawinione³⁴. Tymczasem w orzecznictwie organów administracji pojawia się podkreślanie represyjnego charakteru sankcji jako wytłumaczenie dla ich niezwyklej surowości. Odmienne stanowisko można odnaleźć w doktrynie. Tytułem przykładu warto wskazać na wypowiedź A. Błachnio-Parzych, której zdaniem stwierdzenie represyjnego charakteru sankcji przemawia za tym, że sankcja ta nie może być uznana za sankcję administracyjną³⁵. Trudno nie podzielić tego poglądu. M. Król-Bogomilska z kolei zauważa, że „[k]onieczne staje się przyjęcie w obrębie prawa konkurencji standardów analogicznych do tych, które znajdują zastosowanie w systemach prawa karnego”³⁶. M. Wincenciak poświęcił kwestii winy obszernie fragmenty swojej pracy, opatrując jeden z rozdziałów tytułem *Nulla poena sine culpa*³⁷. Autor ten przeprowadził szeroką analizę orzecznictwa,

³¹ Podobną obserwację, szczególnie przy kwestii odpowiedzialności obiektywnej, czyni M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 228 i n.

³² Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 VII 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Legalis nr 981748.

³³ A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 321.

³⁴ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 50 i n.

³⁵ A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 662 i n.; eadem, *Kryminalizacja manipulacji instrumentami finansowymi*, Warszawa 2011, s. 271 i n.

³⁶ M. Król-Bogomilska, op. cit., s. 203 i n.

³⁷ M. Wincenciak, op. cit., s. 226 i n.

zróżnicował też sytuacje, w których sankcje administracyjne winny znaleźć zastosowanie. Byłoby bardzo wskazane, gdyby te analizy znalazły oddźwięk w praktyce.

W rozmowach z przedstawicielami organów administracji wyposażonych w kompetencje do nakładania kar często przewija się szczere wyznanie wskazujące, że część tych rozwiązań została przyjęta dla wygody organu karzącego. Udowodnienie winy wymaga bardziej złożonego postępowania dowodowego i nie zawsze może się udać – znacznie wygodniej jest stwierdzić powstanie stanu niezgodnego z prawem i nałożyć karę, niezależnie, jaka była przyczyna powstania stanu niezgodnego z prawem. Również akcentowanie represyjnego charakteru kar ułatwia orzekanie, nie wymaga bowiem dokładnego wyjaśniania przyczyn zaistnienia takiego stanu rzeczy. Niewątpliwie surowość kar budzi wątpliwości podmiotów nadzorowanych i skutkuje dalszymi obawami (nawet przed kwestionowaniem kar).

Omawiane katalogi dyrektyw stosowania sankcji administracyjnych pokazują, że system tych kar coraz bardziej oddala się od cywilizowanego postępowania karnego, które musi ustępować przed oczekiwaniami organów administracji wyposażonych w rozległe uprawnienia do nakładania kar. Znamienne jest przy tym, że sankcjami zostają objęte zachowania bardzo ogólnie opisane, na przykład utrudnianie kontroli organu nadzorującego. Wykorzystywanie legalnych środków do swojej obrony może być traktowane jako takie właśnie utrudnianie kontroli i być przyczyną nałożenia sankcji. Powstaje też pytanie: jakie skutki w sferze gospodarczej wywołuje szeroka penalizacja życia gospodarczego? Niewątpliwie obszarem bardzo szczególnych regulacji i ostrych sankcji jest rynek kapitałowy. Na tymże rynku w ciągu ostatniego roku nie było żadnej pierwszej oferty publicznej papierów wartościowych, co świadczy o pewnym zamieraniu tego fragmentu życia gospodarczego. Z rozmów wynika, że rozległy system karania przyczynił się do zaniku ofert publicznych, ponieważ – jak wskazują przedsiębiorcy – oferta publiczna, czyli „wejście” na giełdę, niesie za sobą ryzyko licznych kar. Korzyści bycia spółką giełdową nie są obecnie duże, panuje więc przekonanie, że lepiej unikać ryzyka ukarania, szczególnie że kary coraz częściej są nakładane na osoby fizyczne i niosą skutki nie tylko finansowe. Ukazanie karą pieniężną może mieć dalsze konsekwencje, np. odmowę zgody powołania ukaranego na członka zarządu banku. Sytuacji nie poprawia stan aktualnej linii orzeczniczej sądów w sprawach nakładania kar administracyjnych, która nie jest jednolita, oraz

zróznicowanie poglądów w piśmiennictwie. Niepokoi wzrost kar administracyjnych, zarówno pod względem czynów objętych karaniem, jak i wzrastającej wysokości kar³⁸.

Nie prowadzono badań nad zagadnieniem wpływu rozległego systemu kar administracyjnych na rozwój gospodarki w określonych dziedzinach. Zakłada się, że kary te będą chronić konsumentów i kontrahentów przedsiębiorców. Jednak groźba ukarania może zniechęcać przedsiębiorców do prowadzenia regulowanej działalności. Zasadniczo motywacją do podjęcia określonej działalności gospodarczej jest perspektywa zysku. Przedsiębiorca bierze jednak pod uwagę inne okoliczności, wśród których zapewne znajdzie się obawa przed ewentualnymi karami.

W analizie systemu kar administracyjnych pojawia się kwestia ujednoczenia rozwiązań w skali Unii Europejskiej, w której oczekuje się, że kary winny mieć podobny wymiar we wszystkich państwach członkowskich. Jednak sytuacja majątkowa przedsiębiorców w różnych krajach członkowskich UE nie jest jednakowa. Przeciętny polski przedsiębiorca jest biedniejszy niż jego odpowiednik w Niemczech czy we Francji. Próby wprowadzania łagodniejszych kar w polskich przepisach nie spotkały się z akceptacją organów odpowiedzialnych za badanie zgodności proponowanych przepisów z przepisami unijnymi. W efekcie polskie kary w proporcji do majątku polskich przedsiębiorców okazują się być surowsze, niż ma to miejsce w innych państwach członkowskich.

Ustawowe zapisanie wysokich kar w obowiązujących przepisach nie przesądza o praktyce ich wymierzania. Biorąc pod uwagę mniejsze przychody osiągane w Polsce, wymierzone kary także powinny być proporcjonalnie niższe. Prawo nie wymaga zresztą kategorycznie wymierzania wysokich kar, choć niejednokrotnie materiały używane w procesie legislacyjnym mówią wręcz o „odstraszeniu” czy odstrasającym efekcie wprowadzanych przepisów.

„Odstraszanie” przeczy zasadzie proporcjonalności, zakłada surowe traktowanie przedsiębiorców. Przepisy dotyczące nakładania kar często posługują się słowem „może”, z czego niektórzy wyciągają wnioski o orzekaniu kar w ramach uznania administracyjnego. Kiedy w prawie administracyjnym kształtowało się pojęcie uznania administracyjnego, a właściwie swobodnego uznania, nie myślano, że takie ukształtowanie

³⁸ Zob. np. S. Cydzik, *WSA podtrzymał największą dotąd karę za zatory*, „Rzeczpospolita”, 15 III 2023 – dotyczy sprawy V SA/Wa 805/22.

kompetencji organów administracji może znaleźć zastosowanie do nakładania kar przez organy administracji³⁹. Z uznaniem mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji może wypełnić hipotezę normy prawnej poprzez kształtowaną przez niego politykę administracyjną. Natomiast, orzekając o nałożeniu kary administracyjnej, organ nie tworzy ani nie stosuje polityki administracyjnej, lecz winien zastosować dyrektywy wyboru określone prawem. Sam Kodeks postępowania administracyjnego odsyła do nich w art. 7 oraz w art. 189d.

Podsumowanie

Omawianiu przedmiotowych aspektów postępowania administracyjnego powinno, oczywiście, towarzyszyć zastanowienie, jaka byłaby ocena Pani Profesor T. Rabskiej tych zmian, a w szczególności bardzo szerokiego wykorzystania systemu sankcji administracyjnych do celów zarządzania gospodarką. Kiedy przegląda się dzieła Profesor T. Rabskiej, nie natrafia się na rozważania dotyczące sankcji administracyjnych. Można to tłumaczyć stosunkowo niewielkim rozmiarem zjawiska w tym okresie i wiązaniem wielu sankcji pieniężnych z postępowaniem karno-administracyjnym, przemianowanym na postępowanie w sprawach o wykroczenia. Jednak w III tomie *Systemu prawa administracyjnego*, którego współredaktorem była Profesor T. Rabska, znajduje się obszerny rozdział pióra J. Jendrośki zatytułowany *Karne zabezpieczanie wykonania dyrektyw administracji państwowej*. Autor skupia w nim uwagę na sankcjach w sprawach o wykroczenia, choć wspomina też o karach administracyjnych o innym charakterze. Ten tekst wyraźnie wskazuje na niewystarczający rozwój badań nad sankcjami administracyjnymi. J. Jendrośka pisze: „[o]bok sankcji karnych, uregulowanych generalnie w kodeksie wykroczeń występują także liczne kary administracyjne w aktach normatywnych różnej rangi. Ich determinacja prawna jest nieraz tylko fragmentaryczna, a charakter prawny złożony. Jest rzeczą

³⁹ Zob. starszą literaturę na temat uznania administracyjnego (swobodnego uznania), np.: J. Starościk, *Swobodne uznanie organów administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Mincer, *Uznanie*, Toruń 1983; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Warszawa 2009. Dobry przegląd literatury na temat uznania zawarty jest w rozdziałach pióra M. Jaśkowskiej: *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 219 i n.

charakterystyczną, że doktryna prawa administracyjnego zajmuje się przede wszystkim karami wymierzonymi przez kolegia do spraw wykroczeń, natomiast brak jest większego zainteresowania pozostałymi sankcjami karnymi, tak typowymi dla administracji⁴⁰. Dzisiaj nikt by już takiego zarzutu nie postawił.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY PENALTIES

Summary

Over the several decades of her scientific activity, Professor Teresa Rabska played an outstanding role in the formation of Polish administrative law, particularly during the political and economic transformations of the late 1980s, when Prof. Rabska was actively involved in the field. Within public economic law, the role of the state and its tools for influencing the economy have evolved fundamentally. In this area, the administrative sanctions with which administrative bodies were equipped have developed profoundly and taken on an important function. Undoubtedly, the European Union plays a significant role in the development of administrative penalties.

Penalties are imposed in the form of administrative decisions, issued according to procedures governed by the Code of Administrative Procedure. This Code and other laws enumerate the prerequisites for assessing a penalty. Among these, the omission of the element of guilt must be a cause for concern. Consequently, particularly in the case of penalties imposed on individuals, the penalty may be imposed on a person to whom no fault can be attributed in the violation of the law that caused the punishment. The system of fines thus arouses great dissatisfaction among market participants.

An analysis of the system of administrative penalties in Poland raises the issue of harmonizing solutions on the scale of the European Union, as it is expected that penalties should be of similar size in all member states. However, the statutory enshrinement of high penalties in the current legislation does not prejudice the practice of imposing them. Given the smaller revenues generated in Poland, the penalties imposed should be proportionately lower. Moreover, the law does not categorically require the imposition of high penalties. The legislation often uses the word "may," from which some people draw conclusions about the imposition of penalties under administrative discretion, which is not legitimate.

Keywords: financial administrative penalties – discretion – administrative law

⁴⁰ J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 335.

BIBLIOGRAFIA

- Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015.
- Błachnio-Parzych A., *Kryminalizacja manipulacji instrumentami finansowymi*, Warszawa 2011.
- Błachnio-Parzych A., *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 657–672.
- Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 42–62.
- Cydzik S., *WSA podtrzymał największą dotąd karę za zatory*, „Rzeczpospolita”, 15 marca 2023.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Jasiński W., *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8, s. 7–35.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 219–323.
- Jendrośka J., *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Osso-lineum 1978, s. 296–335.
- Król-Bogomiłska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.
- Mincer M., *Uznanie*, Toruń 1983.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973.
- Rappaport E., *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.).
- Rychter R., *Ewaluacja systemu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 167–184.
- Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Skoczył A., *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 313–325.
- Staniszewska L., *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, pod red. A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 2021, s. 773–792.
- Starościak J., *Swobodne uznanie organów administracyjnych*, Warszawa 1948.

- System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978.
- System prawa administracyjnego*, t. 4, pod red. T. Rabskiej, Warszawa 1980.
- Till E., *Odwolanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.).
- Wajda P., *Sankcje administracyjne za naruszenie przepisów*, w: *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, t. 1, pod. red. M. Wierzbowskiego, L. Sobolewskiego, P. Wajdy, Warszawa 2023, s. 1398–1691.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Warszawa 2009.
- Żywicka A., Wierzbowski M., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kpa*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 39–62.