

Małgorzata Biszczyk*

Postulat posiłkowego stosowania zasad prawa karnego a odpowiedzialność z tytułu administracyjnych kar pieniężnych

The postulate of subsidiary application
of criminal law principles and liability
for administrative fines

Abstract. The article focuses on the problem of liability for administrative fines, taking into account elements of a subjectivising nature of administrative liability to demonstrate the possibility of subsidiary application of criminal law provisions by public administration bodies. Through the analysis of the case law of the Supreme Administrative Court, selected Regional Administrative Courts, the Constitutional Tribunal, as well as the European Court of Human Rights, it is shown that the problem of measuring and imposing administrative fines on the basis of the provisions of substantive administrative law and Section IVa of the Code of Administrative Procedure requires a much broader analysis than any conducted thus far. Due to the legislator's failure to guarantee the correct scope of legal protection that would include demonstrating the circumstances that are also of a subjective nature, obliged entities have been deprived of numerous legal guarantees provided not only in Article 42(2) of the Constitution of the Republic of Poland but also in Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). The analysis of the nature of administrative fines proves that the current regulations of Section IVa of the Code of Administrative Procedure require significant reform, in particular, to guarantee the absence of arbitrary imposition and execution of administrative sanctions by public administration bodies. Verifying the judgments from the point of view of taking into account the subsidiary application of the provisions of criminal law has made it possible to present a discussion on the nature of administrative liability, which is first and foremost of significance in terms of implementing the obligations of the State Party to the ECHR within the framework of taking into account subjective circumstances, but also in terms of the application of the *ne*

* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-9930-7528>, e-mail: m.biszczyk2@gmail.com.

bis in idem principle in the situation of concurrence of criminal and administrative liability. With this in mind, a *de lege ferenda* postulate is to amend the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure by including in its scope additional legal guarantees of obliged entities while taking into account the principle of legalism in its broadest sense.

Keywords: subjective circumstances – administrative liability – administrative fines – criminal law – administrative law

Wprowadzenie

Zajmując stanowisko w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych, podkreślić należy, że dopuszczalne jest ustanawianie sankcji o charakterze pieniężnym w aktach prawa materialnego, które swoim zakresem znacznie przekraczają prawo karne. Dokonywana wykładnia przepisów działu IVa Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ pozwala stwierdzić, że możliwość orzeczenia sankcji o charakterze pieniężnym nie należy jedynie do właściwości przepisów prawa karnego *sensu largo*, a ich nakładanie i wymierzanie może być przyznane także organom administracji publicznej w drodze przepisów prawa administracyjnego materialnego oraz proceduralnego.

Regulacja zawarta w Ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw², wprowadzająca dział IVa do k.p.a., doprowadziła do stworzenia w polskim systemie prawnym nowego obszaru prawnego związanego z wymierzaniem kar pieniężnych. Sankcje o charakterze grzywnien nie zostały uregulowane jedynie w tej gałęzi prawa. Niewątpliwie należy zgodzić się, że instytucja sankcji administracyjnych stanowi zagadnienie o charakterze interdyscyplinarnym, pozostającym przedmiotem ogólnej dogmatyki teorii prawa, ze względu jednak na dolegliwość finansową oraz cele administracyjnych kar pieniężnych wykazującą znaczne podobieństwo do sankcji karnych orzekanych przez sądy. Wolą ustawodawcy nie było jedynie ustanowienie ogólnych reguł dotyczących nakładania i wymierzenia kar przez organy administracji publicznej. Podnoszony w piśmiennictwie problem określenia charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych miał być uregulowany przez wprowadzone do

¹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 775 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

² Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

k.p.a. nowe przepisy, których treść wskazuje na możliwość korzystania *per analogiam* z wszelkich gwarancji procesowych, tożsamo podobnych do gwarancji karnych, przez podmiot zobowiązany z tytułu ochrony dobra prawnego wskazanego w przepisach prawa administracyjnego materialnego. W tym zakresie każdorazowa analiza zachowania podmiotu zobowiązanego powinna być poprzedzona możliwością zastosowania zasad prawa karnego i jego gwarancji procesowych, w szczególności odnoszących się do uwzględniania okoliczności łagodzących, ważnego interesu publicznego, jak również okoliczności wyłączających winę bądź bezprawność przy jednoczesnym uwzględnieniu kwestii subiektywizujących odpowiedzialność. Istota możliwości posiłkowego stosowania przepisów prawa karnego w ramach odpowiedzialności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych tkwi w potrzebie zbliżenia funkcji kary w obu gałęziach prawa, związanej przede wszystkim ze znacznie surowszym podejściem ustawodawcy do problematyki kary w sankcjach administracyjnych oraz ze znacznie ograniczonym katalogiem okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia tych kar w porównaniu z sankcjami karnymi. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, że jeżeli zauważalne są znacznie dalej idące skutki w przedmiocie sankcji administracyjnych, posiłkowe stosowanie przepisów prawa karnego nie stanowi żadnego uchybienia przepisów prawa krajowego i międzynarodowego, a ułatwia wręcz dostosowanie problematyki nakładania sankcji administracyjnych do realiów norm prawa konstytucyjnego i karnego.

Zgodnie z art. 189b k.p.a. przez administracyjną karę pieniężną rozumie się ustanowioną w ustawie prawa administracyjnego materialnego sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w odpowiedniej, w stosunku do tzw. dyrektyw wymiaru, wysokości. O ile regulacja kary pieniężnej była wielokrotnie stosowana w aktach prawa administracyjnego przed nowelizacją w roku 2017, o tyle instytucja ta została po raz pierwszy uregulowana w sposób kompleksowy wskazaną powyżej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. O czynie w znaczeniu prawa administracyjnego i prawa karnego można mówić wówczas, gdy zachowanie podmiotu zobowiązanego przekracza zakres wskazany w normie sankcjonowanej, skutkując obowiązkiem zastosowania normy sankcjonującej³. Potrzeba wprowadzenia nowych

³ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 167–168; W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 25; L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1974, nr 5, s. 170–171; M. Król-Bogomilska,

przepisów, statuujących ogólne zasady ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej z tytułu przekroczenia norm sankcjonowanych, wskazanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego, związana była przede wszystkim ze wzrastającą liczbą naruszeń dokonywanych przez podmioty zobowiązane, przy jednoczesnym zwiększaniu niepewności stosowania prawa przez organy administracji publicznej wymierzające karę pieniężną.

Regulacja ta była bowiem już szeroko stosowana w aktach prawa administracyjnego materialnego, spośród których wyróżnić można przepisy Ustawy z dnia 16 lutego 2017 r. o ochronie konkurencji i konsumentów aktualnej na dzień 21 kwietnia 2017 r.⁴ bądź Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym na dzień 29 kwietnia 2017 r.⁵ Stanowisko orzecznictwa oraz doktryny przed nowelizacją z 17 kwietnia 2017 r. było jednoznaczne – odpowiedzialność administracyjna ma charakter jedynie obiektywny. Mimo

Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w europejskim prawie wspólnotowym, Warszawa 2001, s. 15–16; W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym, czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14–15, s. 5–10; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2005, t. 18, s. 352; O. Górniok, *Wspólnotowe europejskie, gospodarcze prawo karne?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 7–8, s. 33. Według M. Zimmermanna, „[r]ozważając różnicę między prawem karno-administracyjnym a prawem karnym, a ściślej mówiąc między wykroczeniem a przestępstwem, czerpano inspirację z doktryny i ustawodawstwa austriackiego, gdzie orzecznictwo karno-administracyjne traktowano jako dział prawa administracyjnego, odrębny całkowicie od prawa karnego sądowego” (M. Zimmermann, *Zagadnienia kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu)*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, nr 2, s. 2–9). Pojawił się jednocześnie pogląd, że kara administracyjna stanowi surogat wykroczenia (zob. m.in. M. Zimmermann). M. Siewierski stwierdził natomiast różnicę pomiędzy przestępstwem a wykroczeniami jedynie w zakresie organów je rozpoznających: „[s]prawy o przestępstwa rozpoznawane przez sądy i sprawy o wykroczenia należące do właściwości kolegiów i przez nie osądzone zachowują w pełni swą odrębność właśnie ze względu na odrębność organów rozpoznających te sprawy”. Zob. M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 1953, s. 480; M. Zimmermann, *Zagadnienia kodyfikacji...*, s. 7; H. Popławski, *Zasada ne bis in idem we wzajemnym stosunku prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego*, „Nowe Prawo” 1964, nr 5, s. 179–180; M. Zimmermann, *Kolegia czy sądy?*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1962, nr 2, s. 16–20.

⁴ Ustawa z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1689 ze zm.), ostatnia wersja tekstu jednolitego przed dniem wejścia w życie nowelizacji k.p.a. (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229).

⁵ Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1385 ze zm.), w brzmieniu z dnia 29 IV 2017 r. (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 220).

to regulacja obejmowała różne dziedziny prawa i skutek tego miała jedynie definicje wyklarowane przez przedstawicieli doktryny. Przyjmowano z tego powodu odmienne założenia odnośnie do charakteru kary pieniężnej, wskazując na jej charakter represyjny, prewencyjny bądź finansowy. Opierając się na stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., wskazywano możliwość ustanawiania kar pieniężnych również w tych gałęziach prawa, które nie stanowią regulacji karnych *sensu stricto*⁶. Jednocześnie przedstawiciele doktryny podkreślali możliwość uregulowania administracyjnych kar pieniężnych o tożsamym stopniu represyjności jak sankcje penalne, chyba że spełniałyby one przesłanki kary grzywny. Ten aspekt wiąże się z reakcją organów na naruszenie określonego dobra prawnego, wynikającego z łamania konkretnego obowiązku określonego w ustawach przez podmioty zobowiązane do ochrony danego dobra⁷.

W tym przedmiocie wskazywano, że kary tego rodzaju stanowią realizację ochrony dóbr prawnych danej gałęzi prawa, a ich wymierzanie jest immanentną częścią każdej gałęzi prawa, która posiadać musi konkretne instrumenty prawne karania swoich podmiotów zobowiązanych. Zresztą takie podejście było szeroko wskazywane w orzecznictwie TK, w tym w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, w którym wskazano, że kary pieniężne są uwzględniane także w ramach prawa cywilnego jako sankcje umowne, co oznacza, że nie każda z nich jest identyfikowana z grzywną, będącą elementem prawa karnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, które nie mają charakteru grzywny. Te konkretne kary pieniężne z pewnością nie podlegają definicji grzywny w kontekście prawa karnego.

Mając na uwadze powyższe, przed nowelizacją ustawy z 7 kwietnia 2017 r. z jednej strony wskazywano, że kara pieniężna nie jest synonimem grzywny, skutek czego nie musi być wymierzana tylko w postępowaniu karnym. Nie oznaczało to jednak, w rozumieniu ówczesnego stanowiska doktryny i orzecznictwa, że administracyjne kary pieniężne są sankcjami o charakterze karnym. Cechą sankcji przesądzającą o takim

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 29 IV 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 129. Zob. również M. Kulesza, *Nowelizacja k.p.a. z 2017 roku a kary pieniężne za naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 8(2), s. 31–39.

charakterze byłaby represyjność, rozumiana jako nadmierna surowość kary w stosunku do jej celu. Z drugiej strony przedstawiciele doktryny zwracali uwagę na ściśle pieniężny charakter kary, rozumiany jedynie jako system kar istniejący obok odpowiedzialności karnoprawnej *sensu stricto*⁸. Wymierzane na podstawie przepisów odrębnych ustaw dodatkowe zobowiązania pieniężne miały realizować funkcję dyscyplinującą wobec podmiotów zobowiązanych nieprzestrzegających przepisów ustawy. W takim ujęciu naliczanie konkretnych zobowiązań pieniężnych następować miało niezależnie od winy podmiotu i miało jedynie charakter ekonomiczny⁹. Według nauki prawnej, kary pieniężne, ujmowane w taki sposób, nie miałyby żadnych znamion charakteru karnego, zwłaszcza że odpowiedzialność administracyjna nie byłaby warunkowana wyłącznie udowodnieniem winy, czyli elementem subiektywnym. Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej był porównywany do charakteru odpowiedzialności cywilnej w kontekście kary umownej. Takie sankcje administracyjne miały jedynie stanowić narzędzie, które organy administracji publicznej mogą zastosować, nakładając określoną karę na zobowiązany podmiot.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i doktryny akceptujące obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej sankcji administracyjnych nie może jednak być zaakceptowany. Obecnie o ile art. 189b k.p.a. wskazuje na ujęcie administracyjnej sankcji pieniężnej od strony ujemnych skutków prawnych następujących w sytuacji braku zastosowania się przez adresata normy sankcjonowanej do ustanowionego nakazu lub zakazu, o tyle tak wskazana definicja nie przedstawia prawnego charakteru sankcji. Wskazać należy, że administracyjna kara pieniężna stanowi pewien rodzaj sankcji posiadającej funkcje represyjne, prewencyjne i kompensacyjne, będącej konkretną reakcją organu administracji publicznej na niezgodne z prawem zachowanie sprawcy. Ustawodawca wskazuje jednocześnie wprost, w przepisach szczególnych, na okoliczności uzasadniające przyznanie odpowiedzialności pojęcia subiektywizującego. Wskazana w ten sposób definicja

⁸ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*. t. 1, pod red. P. Kardasa, T. Sroki, W. Wróbla, Warszawa 2012, s. 961–962. Zob. również M. Kaczocho, *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(27), s. 42–43.

⁹ J. Oniszczuk, *Notka do wyroku TK z dnia 29 kwietnia 1998 r.*, K. 17/97, „Glosa” 1998, nr 6, s. 17–19.

sankcji pieniężnej zbieżna jest z charakterystyką przestępstwa jako (1) czynu człowieka (2) zabronionego przez ustawę (3) pod groźbą kary (4) jako zbrodnia albo występki (5) bezprawnego (6) zawinionego i (7) społecznie szkodliwego w stopniu wyższym niż znikomy¹⁰. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ogólnych przepisów o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych powiązane było z obligatoryjnym uwzględnieniem gwarancji z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹. Zgodnie z tymi zasadami postępowanie przed organami administracji publicznej, które nakładają sankcje pieniężne, powinno spełniać wszystkie wymagane standardy procesowe określone w art. 6 EKPCz, mające na celu określenie zasad postępowania w przedmiocie przesłanek odpowiedzialności – mimo iż przepis EKPCz odwołuje się jedynie do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego w sprawach karnych. Jeżeli więc ustawodawca kierował się w powyższych uwarunkowaniach celem dostosowania norm prawa krajowego do międzynarodowego, bezzasadny jest argument wskazujący jedynie na fakt, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny. Gdyby bowiem tak było, ustawodawca dostosowałby przepisy k.p.a. do wyników oceny TK uwzględniającej tę odpowiedzialność jako obiektywizującą – czego ustawodawca świadomie nie zrobił. Biorąc pod uwagę znaczną represyjność sankcji administracyjnych, należy opowiedzieć się za stanowiskiem uwzględniania nie tylko przepisów prawa administracyjnego, lecz również przepisów odrębnych z zakresu prawa i postępowania karnego.

Niniejszy artykuł poświęcony jest sankcjom pieniężnym w systemie prawa administracyjnego w zakresie realizowanej funkcji kary. Poprzez rozważania w przedmiocie charakteru represyjnego administracyjnej kary pieniężnej oraz funkcji będących tożsamymi dla sankcji administracyjnych oraz karnych, popartych następnie szerokim orzecznictwem TK, Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) – konkluzje doprowadzają do wniosku o potrzebie stosowania *per analogiam* przepisów prawa karnego do sankcji administracyjnych. Należy podkreślić, że stosowanie zwrotów niedookreślonych i blankietowych przy jednoczesnym stosowaniu elementów

¹⁰ L. Gardocki, *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius” 2013, nr 60(2), s. 30.

¹¹ 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, poz. 284), dalej „EKPCz”.

charakterystycznych dla prawa karnego wskazuje na brak możliwości pominięcia zagadnienia subiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej oraz problematyki strony podmiotowej czynu w zakresie winy oraz związku pomiędzy popełnionym czynem a jego sprawcą. Przedmiotem rozważań są kary pieniężne o charakterze administracyjno-karnym, nałożone i wymierzone przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej. Dotyczą one naruszenia przez zindywidualizowany podmiot prawa określonych obowiązków prawnych związanych z niedopełnieniem obowiązku prawnego albo naruszeniem określonego zakazu ciążącego na danym podmiocie. Nowe uregulowania prawne, wprowadzone poprzez nowelizację, zostały dostosowane do licznych wyroków TK oraz NSA podkreślających konieczność wprowadzenia ogólnych przepisów dotyczących nałożenia kar pieniężnych.

1. Struktura prawna a charakter represyjny administracyjnych kar pieniężnych

Rozważając problematykę administracyjnych kar pieniężnych oraz standardów ich stosowania, należy podjąć próbę sklasyfikowania kar pieniężnych występujących w polskim porządku prawnym. Wskazać jednocześnie należy, że znowelizowane w roku 2017 przepisy k.p.a. zawierają definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej (art. 189b), jak również wskazują na problematykę sposobu stosowaniu ustawy względniejszej dla strony (art. 189c) przy jednoczesnym opisie zasad nakładania administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d–189e). Dodatkowo, przepisy k.p.a. wskazują na możliwość odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f) wraz z określeniem przedawnienia nakładania kar (art. 189g) oraz ich egzekucji (art. 189j) przy jednoczesnym wskazaniu na możliwość udzielania ulg w wykonaniu kary (art. 189k). Sformułowane w ten sposób reguły ogólne nakładania administracyjnych kar pieniężnych przy jednoczesnym podkreśleniu *lex specialis derogat legi generali* (art. 189a) niewątpliwie mają zastosowanie w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez określone organy administracji publicznej. Problematyka wskazana w rozdziale IVa k.p.a. miała na celu dostosowanie reguł nakładania i wymierzania kar do regulacji wskazanych w art. 2 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji¹², jak również

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. 1997, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

art. 6 i art. 7 EKPCz, skutkujących dostosowaniem przepisów prawa i postępowania administracyjnego do problematyki nakładania kar w stosunku do podmiotów zbiorowych. Przepisy ustawy ogólnie jednak uregulowały konstrukcję prawną kar pieniężnych, skutkując tym samym brakiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania ich do odpowiedzialności administracyjnej. W doktrynie prawa administracyjnego kwalifikuje się administracyjne kary pieniężne jako jedno z sankcji administracyjnych, które należą do dziedziny prawa administracyjnego materialnego z uwagi na ich stosowanie przez organy administracji publicznej¹³. Obecnie uwzględniana konstrukcja kar pieniężnych nie przyznaje im, według przedstawicieli doktryny, przymiotu sankcji w rozumieniu prawa karnego¹⁴. Ustanowienie kar, chociaż są one tak samo surowe jak sankcje karne orzekane przez sądy, mają na celu, w ocenie doktryny, tylko zapewnienie prawidłowego wykonywania przepisów prawa administracyjnego oraz wydanych decyzji administracyjnych, a surowość kary jest jedynie powiązana z przymuszeniem przedsiębiorców do respektowania określonych nakazów i zakazów¹⁵. Przy takiej ocenie wątpliwe byłoby przyznanie racji ustawodawcy, który dokonał znacznej subiektywizacji przepisów odpowiedzialności administracyjnej w przepisach szczególnych oraz w art. 189e k.p.a., niemniej jednak nie jest to podnoszone przez doktrynę jako nieprawidłowe działanie ustawodawcy. Stanowisko doktryny opiera się na przyznaniu, że charakterystyczne dla sankcji administracyjnych dyrektywy wymiaru kary pieniężnej miałyby być jedynie związane z odpowiedzialnością obiektywną, czyli tzw. obiektywną bezprawnością, a zaliczenie ich do odpowiedzialności karnej pozbawiłoby ich takiego prymatu, skutkując obowiązkiem oparcia odpowiedzialności na zasadzie winy. W doktrynie prawa administracyjnego takie funkcjonowanie jest szeroko kwestionowane¹⁶. Uznaje się, że uzasadnieniem dla rozdzielenia prawa administracyjnego od prawa karnego jest konieczność wyodrębnienia

¹³ M. Szpyrka, *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020, s. 44.

¹⁴ M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 17 i n.; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 366–467. Także A. Kaźmierska-Patryczna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011, s. 433 i n.

¹⁵ J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 44.

¹⁶ M. Stahl, *op. cit.*, s. 652.

poszczególnych dziedzin prawa. Argumentuje się, że każda dziedzina prawa powinna mieć własne środki prawne sankcjonowania podmiotów prawa za naruszenia obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawnych należących do danej dziedziny¹⁷, a odpowiedzialność może być rozumiana monistycznie, jedynie w zakresie konkretnej dziedziny prawa, bez możliwości odwoływania się do zasad występujących w innych gałęziach prawa. Należy się z tym jednak nie zgodzić.

W teorii prawa przyjmuje się, że sankcją w znaczeniu ogólnym jest odpowiedzialność podmiotu prawnego w sytuacji przekroczenia przez niego normy sankcjonowanej, skutkującej zastosowaniem przez odpowiedni organ, w ramach przymusu państwowego, odpowiedniej represji. Niemniej jednak, skutki przekroczenia normy sankcjonującej wskazane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie muszą w każdym przypadku polegać na pogorszeniu określonej sytuacji prawnej zindywidualizowanego podmiotu prawnego. Inaczej ujmując, sankcja administracyjna, będąca normą sankcjonującą za naruszenie normy sankcjonowanej, nie musi zawsze skutkować nałożeniem konkretnego obowiązku na podmiot lub pozbawić go konkretnego uprawnienia¹⁸. Podstawowym bowiem kryterium podziału kar pieniężnych jest podział na fakultatywność bądź obligatoryjność ich nakładania. Obecnie, z uwagi na odrębne rozróżnienie przez przedstawicieli doktryny charakteru prawnego kar pieniężnych, a także z uwagi na wyodrębnione kryteria podziału, system prawa wskazuje na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w ramach szeroko rozumianego uznania podmiotu uprawnionego do nałożenia kary¹⁹.

W polskim systemie prawa karnego oraz administracyjnego kary i środki są względnie oznaczone przez przepisy ustawy, które wskazują

¹⁷ I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 129.

¹⁸ D. Fleszer, *Administracyjne kary pieniężne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 20(1), s. 90–91.

¹⁹ Zob. art. 189f k.p.a. oraz A. Żywicka, M. Wierzbowski, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39), s. 49. Wskazuje się, że mechanizm ustalania wysokości kar w prawie administracyjnym opiera się na zastosowaniu mechanizmu uznania administracyjnego, który, poprzez wskazywanie górnej granicy kary, pozwala na podjęcie swobodnej decyzji przez organ administracji publicznej bez odgórnego nakładania kryteriów wymiaru kary w danej sprawie. Jednocześnie z uwagi na regulację zawartą w art. 189d k.p.a. organy powinny uwzględniać ogólne wytyczne dotyczące dyrektywy wymiaru kary pieniężnej przy jednoczesnym uwzględnianiu zasady prawdy obiektywnej i zasady przekonywania. Nie wykluczone bowiem jest, aby organ administracji publicznej odstąpił od nałożonej kary lub złągodził jej wymiar.

na rodzaj i granice zagrożenia karą, przy czym decyzję w przedmiocie jej nałożenia ustawodawca pozostawia do uznania konkretnemu organowi, w szczególności w sytuacji łagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia. Wyodrębnienie w polskim prawie formy fakultatywności kary ma na celu przydzielenie organom pewnej swobody w kształtowaniu konkretnej treści rozstrzygnięcia, lecz w granicach prawa²⁰. Należy jednak podkreślić, że sankcja łączy się ze zrealizowaniem konkretnego czynu wskazanego w ustawie, a możliwość poniesienia odpowiedzialności zależy od wykazania dokonania czynu, będącego ściśle powiązaniem z poniesioną winą oraz uzewnętrznieniem konkretnego zamiaru skutkującego zachowaniem zmierzającym do wypełnienia znamion czynu zabronionego²¹. W konsekwencji – po pierwsze, w przypadku przekroczenia normy sankcjonowanej, skutki naruszenia mogą zostać jednak zminimalizowane. Po drugie, podmiot zobowiązany w prawie administracyjnym byłby uprawniony do skorzystania z mechanizmów charakterystycznych dla prawa karnego. Wprowadzając do k.p.a. przepisy działu IVa, ustawodawca określił obszar działań podlegających sankcjom w postaci administracyjnych kar pieniężnych. Wprowadził przy tym do przepisów ogólnych odpowiednie regulacje dotyczące dyrektyw wymiaru kary (art. 189d k.p.a.) oraz możliwości odstąpienia od jej nałożenia z powodu siły wyższej (art. 189e k.p.a.) – stanowi to wyraźne założenie ustawodawcy, prowadzące do możliwości stosowania przepisów prawa karnego *per analogiam*. Z tego powodu wprowadzenie do prawa administracyjnego takiej regulacji, obejmującej odpowiedzialność administracyjną za niedopełnienie obowiązku, powinno skutkować poszerzeniem granic karalności na obszar naruszenia administracyjnego dobra prawnego, przy jednoczesnym uwzględnianiu mechanizmów i zasad wyrażonych w prawie karnym.

W ramach tego kryterium przyjęcie koncepcji subiektywizacji odpowiedzialności miałyby z jednej strony zasadniczy wpływ na gwarancje procesowe i gwarancje ochrony sprawców czynu, w szczególności w przedmiocie możliwości wniesienia konkretnego środka zaskarżenia – w związku z wyposażeniem w ten sposób organów w konkretne atrybuty tradycyjnie zastrzeżone dla wymiaru sprawiedliwości²².

²⁰ M. Kaczocho, op. cit., s. 46–47.

²¹ Zob. R. Dębski, *Karalność usiłowania nieudolnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(2), s. 101.

²² Ibidem.

Z drugiej strony, obligatoryjne kary pieniężne występują w przypadku wskazania spełnienia wszelkich przesłanek odpowiedzialności prawnej przy jednoczesnym braku występowania przepisów ograniczających bądź wyłączających wymierzenie konkretnej sankcji. Nie oznacza to jednak, że w przypadku zarówno fakultatywnych, jak i obligatoryjnych kar pieniężnych ich wysokość określana jest w oparciu o liberalne zasady, lecz o przepisy wskazujące na dyrektywy wymiaru kary i o stopień naruszenia prawa, przy jednoczesnym uwzględnianiu konkretnych stawek, wysokości lub widełek ustawowych.

Określenie pojęcia odpowiedzialności za przekroczenie normy sankcjonowanej, a także zasad i warunków konkretnej odpowiedzialności przy jednoczesnym wskazaniu możliwości jej wyłączenia za zachowania nieprzekraczające znamion konkretnego deliktu prawnego występuje więc nie tylko w ramach gałęzi prawa administracyjnego, lecz również prawa karnego. W obliczu powyższych rozważań ustawodawca przy konstruowaniu ogólnych zasad dotyczących administracyjnych kar pieniężnych realizował *per se* funkcję prewencyjną oraz represyjną wynikającą z norm prawa karnego, w szczególności w zakresie zasad dotyczących warunków odpowiedzialności i zasad wymiaru za delikt administracyjny. Cechą charakterystyczną sankcji administracyjnych jest właśnie nie tylko prewencja (ogólna bądź szczególna), lecz przede wszystkim represja – podobnie jak w prawie karnym. Stanowi to kolejny przejaw zbliżenia odpowiedzialności administracyjnej do karnej. Wskazać należy, że administracyjne kary pieniężne zaliczyć należy do odpowiedzialności karnej jako trzeci, istniejący obok odpowiedzialności za przestępstwa oraz odpowiedzialności za wykroczenia, rodzaj takiej odpowiedzialności²³. Przesłanki nakładania administracyjnych kar pieniężnych jednoznacznie wskazują na zbliżanie, jak nie scalenie, funkcji kary w obu gałęziach prawa. Należy podkreślić, że obie instytucje mają na celu wymuszenie określonych zachowań adresatów norm sankcjonowanych. O ile jednak umieszczenie administracyjnych kar pieniężnych w ramach k.p.a. było jedynie narzędziem służącym przyspieszeniu postępowania dowodowego oraz ograniczeniem udziału czynnika sądowego, o tyle zasady ogólne, jak również problematyka nakładania kar pod kątem kryterium strony podmiotowej i przedmiotowej

²³ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79. Tak też H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, nr 43.

są analogiczne do rozwiązań wskazanych w prawie karnym²⁴, skutkując jednocześnie potrzebą respektowania przez organy administracji publicznej, sądy administracyjne i powszechne *per analogiam* mechanizmów i zasad zastosowanych w prawie karnym. Konkretyzując powyższe założenie na podstawie przepisów Kodeksu karnego²⁵, możliwe jest zatem wskazanie potrzeby zastosowania przepisów karnych obejmujących przede wszystkim ustalanie strony podmiotowej czynu (art. 9 k.k.), jedności czynu i czynu ciągłego (art. 11 i 12 k.k.), form popełnienia przestępstwa (art. 13–24 k.k.) przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady ogólnej działu IVa k.p.a. w przedmiocie nakładania i wymierzania sankcji przede wszystkim na jednostkę o charakterze zbiorowym (uwaga pod kątem stosowania *per analogiam* art. 21 k.k.), okoliczności wyłączających winę (rozdział III k.k.) i bezprawność, mając na uwadze kontratyp wynikający z art. 189e k.p.a., dyrektywy wymiaru kary (art. 53 k.k.), mając na uwadze dyrektywy wynikające z art. 189d k.p.a., nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 k.k.), recydywę (art. 64 k.k.), o ile obejmowałyby to indywidualizację co do dyrektywy z art. 189d pkt 2 k.p.a., jak również zbieg przestępstw, ciąg przestępstw oraz karę łączną (wybrane przepisy rozdziału IX k.k. przy uwzględnieniu przepisów rozdziału 60 Kodeksu postępowania karnego²⁶).

Należy bowiem podkreślić, że w praktyce dolegliwość powiązana z nałożeniem konkretnych sankcji administracyjnych może być odczuwalna przez podmiot prawny jako większa niż w przypadku zastosowania sankcji karnych. Jeżeli więc w praktyce możliwe jest spostrzeżenie znacznie większej surowości sankcji administracyjnych, istota posiłkowego stosowania przepisów prawa karnego do odpowiedzialności administracyjnej tkwi w przyjęciu, że odpowiedzialność ta jest częścią

²⁴ W doktrynie prawa administracyjnego uważa się jednak, że typowymi cechami administracyjnych kar pieniężnych są: „1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego (określonego w ustawie lub akcie administracyjnym), bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne, lecz także jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne” (zob. L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 70–71).

²⁵ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 17), dalej „k.k.”.

²⁶ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 37).

odpowiedzialności karnej, wobec czego zrozumiałe i akceptowalne powinno być przyznanie analogicznych uprawnień procesowych oraz ochronnych wobec podmiotów prawa administracyjnego. Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny uważa jednak, że przesłanką poniesienia powyższej odpowiedzialności jest zapewnienie należytego wykonywania konkretnej działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę²⁷. Taka argumentacja dotycząca możliwości nakładania administracyjnych sankcji jest nie do pogodzenia z ich konstrukcją prawną oraz ich celem wyrażonym w orzecznictwie międzynarodowym. Należy więc zgodzić się z M. Rogackim, że nie istnieją ściśle rozgraniczenia dwóch reżimów odpowiedzialności, co przejawia się m.in. tożsamą surowością nakładanych kar pieniężnych, podmiotem kary w postaci osób fizycznych oraz osób prawnych, a także tożsamą kwestią ulegania przedawnieniu przez czyn zabroniony²⁸. Regulacja administracyjnych kar pieniężnych jest jednak coraz szerzej stosowana w ustawodawstwie oraz w praktyce przez organy administracji publicznej, powoli zastępując długotrwały czas trwania postępowań sądowych oraz przepisy regulujące odpowiedzialność za przestępstwa oraz wykroczenia. Takie zastosowanie administracyjnych kar pieniężnych jednoznacznie wskazuje na ich przybliżanie do sankcji karnych, skutkując, jak można sądzić, przyznaniem im większego prymatu funkcji represyjnej niż prewencyjnej. Dominowanie funkcji represyjnej nad pozostałymi funkcjami przy administracyjnych karach pieniężnych umożliwia stwierdzenie, że celem odpowiedzialności administracyjnej nie jest już ochrona porządku administracyjnego, lecz dokonanie odwetu w stosunku do zawinionego czynu²⁹.

2. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W utrwalonej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niemal od początku istnienia kar pieniężnych, jednoznacznie wskazuje się na charakter sankcji karnych w świetle przepisów

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z 24 VI 2014 r., sygn. akt II SA/OI 419/14, orzeczenie niepubl.

²⁸ M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, nr 8(5).

²⁹ *A contrario*: M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100.

EKPCz w stosunku do nakładanych na przedsiębiorców dolegliwych kar pieniężnych³⁰. Dopuszczalne jest przekazanie funkcji orzeczniczych w sprawach o określone drobne czyny karalne właśnie organom administracji, przy czym ustawodawca jest zobowiązany zagwarantować możliwość prawidłowego odwołania się od wydanej decyzji do sądu spełniającego kryteria z art. 6 EKPCz³¹. Trafnie zauważa Trybunał, iż skuteczne odwołanie się do sądu jest ściśle powiązane z takimi cechami kary administracyjnej jak funkcja retrybucyjna oraz surowość sankcji, charakterystycznymi dla sankcji karnych, skutkując obowiązkiem zapewnienia określonych gwarancji procesowych wskazanych dla spraw karnych³². Należy zauważyć, że konstrukcja prawna kar pieniężnych w przepisach szczególnych jest uregulowana w sposób charakterystyczny dla sankcji penalnych. Samodzielne zakwalifikowanie przez ustawodawcę danych czynów do sankcji administracyjnych, spełniających jednak wymogi dla prawa karnego, jest często błędne oraz skutkuje wprost brakiem zagwarantowania wszelkich możliwości prawnych zarezerwowanych dla prawa karnego, takich jak możliwość orzeczenia obowiązku naprawienia szkody w całości albo w części (art. 46 § 1 k.k.)³³, umorzenie postępowania (art. 66 k.k.)³⁴, realny zbieg przestępstw i orzeczenia kary

³⁰ Wyrok ETPCz z 24 IX 1997 r., sprawa 18996/91, *Garyfallou ABBE v. Grecja*, LEX nr 1737369; decyzja ETPCz z 23 III 2000 r., sprawa 36706/97, *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd v. Grecja*, LEX nr 76234.

³¹ Wyrok ETPCz z 29 IV 1988 r., sprawa 10328/83, *Marlene Belilos v. Szwajcaria*, LEX nr 81048. Należy podkreślić, że w takim przypadku zapewniona musi być sądowa kontrola poprawności decyzji administracyjnej pod kątem jej legalności oraz poprawności, przy czym kontrola sądowa musi być przeprowadzona w sposób pełny i prawidłowy, zakończona prawomocnym rozstrzygnięciem sądu, a w toku procesu muszą być zapewnione standardy procesowe wynikające z art. 6 ust. 2 i ust. 3 Konwencji (D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 202).

³² Wyrok ETPCz z 8 VI 1976 r., sprawa 5100/71, *Engel i inni v. Holandia*, LEX nr 80797.

³³ Uchwała Sądu Najwyższego (SN) z 13 XII 2000 r., sygn. akt I KZP 40/00, OSNKW 2001, nr 1–2, poz. 2, w której wskazano, że „[s]koro bowiem ustawa pozwala na orzekanie obowiązku naprawienia szkody «w całości albo w części», a więc w istocie uznaniowe, gdyż zależne od oceny okoliczności konkretnej sprawy, stosowanie omawianego środka karnego, to wybór sposobu obowiązku naprawienia szkody w wypadku współsprawstwa, w pełni zabezpieczającego w postępowaniu karnym interesy pokrzywdzonego, a zarazem uwzględniającego zasadę odpowiedzialności indywidualnej każdego ze współsprawców, należeć powinien w konkretnym wypadku do sądu”.

³⁴ Zob. wyrok SN z 20 X 2011 r., sygn. akt III KK 159/11, OSNKW 2012, nr 2, poz. 14: „Skoro jedną z przesłanek warunkowego umorzenia postępowania jest wymóg, aby okoliczności popełnienia czynu nie budziły wątpliwości, sąd na podstawie zebranego materiału dowodowego musi dojść nie tylko do wniosku, że sam fakt popełnienia przestępstwa nie budzi wątpliwości, a zatem istnieją wystarczające podstawy, aby oskarżonemu

łącznej w ramach wyroku łącznego (art. 85–91 k.k.) czy też powaga rzeczy osądzonej (art. 366 k.k.). Należy wskazać, że szeroki zakres luzu decyzyjnego w ramach uznania administracyjnego, jak również widełkowy sposób („od... do...”) wskazywania wysokości kary przy jednoczesnej możliwości kontroli sądowej są tożsame z elementami charakterystycznymi dla prawa karnego³⁵.

Ustalenie rzeczywistej natury sankcji i charakteru grożącej sankcji, a nie gałęzi prawa, jest dla ETPCz kluczową kwestią³⁶. Jak zresztą wskazano powyżej, fakultatywność oraz obligatoryjność kar pieniężnych są elementami charakterystycznymi dla gałęzi prawa karnego, w szczególności w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary bądź w ramach przedawnienia czynu zabronionego. Kiedy spojrzymy na podobieństwa w zakresie nałożenia kar, nie będzie zaskoczeniem, że ETPCz dąży do szerokiego stosowania gwarancji procesowych charakterystycznych dla prawa karnego i w swoim orzecznictwie stosuje szerokie rozumienie pojęcie „sprawy karnej”. Gdyby sytuacja była odmienna, zakwestionowanie konsekwentnego nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na wszystkie podmioty za tę samą naruszoną zasadę, bez możliwości wykazania istnienia okoliczności, które zwalniają od odpowiedzialności,

przypisać popełnienie tego czynu, lecz także powinien wyjaśnić elementy przedmiotowe i podmiotowe tego czynu rzutujące na ocenę zarówno stopnia jego społecznej szkodliwości, jak i stopnia zawinienia oskarżonego”. W oparciu o czystą teorię normatywną winy, przyjętą na gruncie Kodeksu karnego z 1997 r., stan psychiczny sprawcy jest elementem strony podmiotowej czynu, natomiast ocena winy dotyczy samego czynu zabronionego. Z tej perspektywy wina występuje, gdy w konkretnej sytuacji można było oczekiwać, że sprawca postąpi zgodnie z prawem.

³⁵ ETPCz wskazał bowiem, że jeżeli sankcja ma na celu represję lub prewencję oraz represję, wówczas możliwe jest określenie, że czyn jest „kryminalny”, a sankcja ma charakter karny. Zob. wyrok ETPCz z 10 II 2009 r., sprawa 14939/03, *Zolotukhin v. Rosja*, LEX nr 28997525; wyrok ETPCz z 25 VI 2009 r., sprawa 55759/07, *Maresti v. Chorwacja*, LEX nr 504442. Na niniejsze rozumienie sankcji administracyjnej wskazał również TK w wyroku z 11 X 2016 r., sygn. akt K 24/15, OTK-A 2016, nr 1, poz. 77. Jednak istotne jest podkreślenie, że w orzecznictwie TK istnieje stanowisko, zgodnie z którym stosowanie administracyjnych kar pieniężnych jest rozumiane jako reakcja na naruszenie ustawowych obowiązków, a kara administracyjna pełni jedynie funkcję przymusu, służącą zapewnieniu realizacji wybranych zadań administracyjnych. TK wskazywał jednak, że granica między deliktem administracyjnym a wykroczeniem bywa elastyczna, a jej określenie w wielu sytuacjach zależy od decyzji władzy ustawodawczej. Zob. wyrok TK z 31 III 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30; wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

³⁶ Wyrok ETPCz z 25 VIII 1987 r., skarga nr 9912/82, *Lutz v. Niemcy*, LEX nr 81036; wyrok ETPCz z 26 VII 2007 r., skarga nr 11034/8, *Weber v. Szwajcaria*, LEX nr 292589.

byłoby znacznie trudniejsze. Nie jest więc możliwe przyjęcie, że jeżeli dana regulacja prawna obejmująca sankcję za niedochowanie danego obowiązku nie należy w danym państwie do prawa karnego, to nie posiada ona karnego charakteru, jeżeli już ETPCz przyjął, że dla klasyfikacji tej sankcji jako karnej pierwszorzędne znaczenie ma jej rodzaj i wysokość, jak również cel, któremu dana sankcja ma służyć³⁷. Zgodzić się należy z Ł. Augustyniakiem, że „[n]ie bez znaczenia jest [...] fakt, że w polskim porządku prawnym niezwykle trudno jest wyegzekwować odpowiedzialność karną jednostek organizacyjnych, gdy tymczasem nakładanie kar administracyjnych na te podmioty nie nastrocza większych trudności”³⁸. Zagadnienie to prowadzi do wniosku, że administracyjne kary pieniężne – choć, jak wskazano już wcześniej, stanowią swoiste *novum* w systemie prawa i postępowania administracyjnego – nie mogą być interpretowane w oddzieleniu od norm prawa i postępowania karnego. Pogląd przeciwny, wskazujący zarówno, że ETPCz w swojej ugruntowanym orzecznictwie odwołuje się jedynie do niektórych kar pieniężnych (z czym nie należy się zgodzić, bowiem ETPCz odwołuje się każdorazowo do rodzaju, wysokości i celu sankcji administracyjnej przy określeniu jej jako karna, a nie do swoistego wybrania jedynie niektórych sankcji karnych w różnych gałęzi), jak i wskazujący, że do sankcji administracyjnych nie należy stosować sankcji karnych, należy uznać za znacznie chybiony. Nie oznacza to, że sankcje administracyjne należy uznawać za karne, lecz należy uwzględnić pogląd statuujący konieczność zachowania określonego, tożsamego jak w prawie karnym, standardu wymierzania i nakładania sankcji. Jeżeli nie dojdzie do ujednolicenia tych standardów w prawie administracyjnym w analogiczny sposób jak w prawie karnym, wówczas w dalszym ciągu aktualne będzie stwierdzenie Ł. Augustyniaka. To natomiast w ogóle nie będzie zgodne z zamierzeniem ustawodawcy oraz będzie sprzeczne z istotą i charakterem odpowiedzialności administracyjnoprawnej pod kątem rozwiązań konstytucyjnych i międzynarodowych.

Zresztą, w strukturze administracyjnych kar pieniężnych występują liczne zwroty niedookreślone oraz blankietowe, które – choć stojące w sprzeczności z Rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady

³⁷ I. Sepiolo-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 89; D. Fleszer, op. cit., s. 96; Ł. Augustyniak, *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(4), s. 185.

³⁸ Ł. Augustyniak, op. cit.

Europy³⁹ – obligują organy administracji publicznej do dokładności w przedmiocie ich interpretowania. O ile sankcje administracyjne są karami, których podstawowym celem jest jednak represja, o tyle zastosowanie powyższych zwrotów, obok elementów charakterystycznych dla prawa karnego, skutkować może określeniem przepisów jako niekonstytucyjnych w związku z art. 2 Konstytucji, regulującym zasady określoności przepisów represyjnych, rozumianych też jako kary pieniężne⁴⁰. Przesłanki nakładania jakichkolwiek kar pieniężnych powinny być wyrażone w sposób precyzyjny, określający sankcję oraz przesłanki jej wymierzania przy jednoczesnym regulowaniu problematyki zasady *ne bis in idem*⁴¹ oraz zasady *lex retro non agit*. Każda sprawa w przedmiocie nałożenia sankcji powinna kończyć się wydaniem prawidłowej decyzji administracyjnej, regulującej zakres podmiotowy i przedmiotowy wymierzonej kary, w tym również winy. Występowanie w strukturze administracyjnych kar pieniężnych przepisów blankietowych oraz zwrotów niedookreślonych skutkuje obowiązkiem odniesienia się do zasad ogólnych prawa, w tym przede wszystkim prawa karnego⁴².

Kryminalny charakter czynu sankcjonowanego w prawie administracyjnym nie pozwala bowiem na ograniczoną regulację wymierzania kary, skutkując tym samym, że przepisy nie są jednoznaczne i precyzyjne. Oczywiście stosowane uznanie administracyjne może odpowiadać na wszelkie powyższe zarzuty, jednak w przypadku ściśle uregulowanych ustawowych przesłanek wymiaru kary pieniężnej sądy administracyjne nie są w stanie dysponować wystarczająco precyzyjnymi instrumentami,

³⁹ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 II 1991 r. Wskazano w niej, że władze administracyjne mają znaczne uprawnienia sankcyjne powiązane ze wzmoczoną rolą tzw. państwa administracyjnego, a „[z] punktu widzenia ochrony praw jednostki «za pożądane należy uznać zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych»”. Zob. również wyrok NSA z 5 XII 2012 r., sygn. akt II OSK 2377/12, LEX nr 1367351, w którym podkreślono charakter represyjny oraz ekonomiczny sankcji administracyjnej.

⁴⁰ Wyrok TK z 9 X 2012 r., sygn. akt P 27/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 104. Zob. również wyrok SN z 14 IV 2010 r., sygn. akt III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288.

⁴¹ Zob. decyzja Komitetu Praw Człowieka z 2 XI 1987 r., *A.P. v. Italy*, Communication No. 204/1986, U.N. Doc. Supp. No. 1980, 40 (A/43/40); M. Płachta, *Prawno-międzynarodowe i konstytucyjne podstawy ochrony praw oskarżonego w procesie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, nr 1(4), s. 48–51.

⁴² Zob. również pismo Rzecznika Praw Obywatelskim do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 I 2013 r., RPO-722886-V/2023/PM: „Z uwagi na niejednokrotnie znaczną wysokość administracyjnych kar pieniężnych w zasadzie trudno jest wskazać granicę pomiędzy sankcją administracyjną (karą pieniężną) a karą kryminalną wyrażoną w pieniądzu (karą grzywny)”.

pozwalającymi na dokładną oraz prawidłową ocenę czynu i wysokości wymierzonej kary pieniężnej. Nie jest bowiem możliwe oparcie się jedynie na przepisie blankietowym⁴³. Jeżeli regulacja prawna ustanawiająca określoną sankcję administracyjną stosuje zwroty niedookreślone oraz przepisy blankietowe, wówczas kwalifikacja czynu administracyjnego musi polegać na odniesieniu się do zasad ogólnych prawa, a przede wszystkim do przepisów prawa karnego⁴⁴ – właśnie z uwagi na tożsamy cel i podobieństwa.

3. Funkcja prewencyjna i represyjna jako obowiązek uwzględniania elementów subiektywizacji odpowiedzialności, w szczególności winy w postępowaniu administracyjnym

Sama problematyka funkcji administracyjnych kar pieniężnych ściśle odnosi się do zadań nałożonych przez ustawodawcę w rozdziale IVa k.p.a. Przepisom o karach pieniężnych, wyposażającym organy administracji publicznej w szczególne środki wpływające na sytuację

⁴³ Słusznie zauważa to M. Kaczocho, wskazując, że „[m]inister właściwy do spraw zdrowia, wydając decyzję o wymierzeniu kary pieniężnej, nie może się oprzeć jedynie na przepisie blankietowym, gdyż przepis ten wymaga współzastosowania z innym przepisem ustawy o świadczeniach lub aktu wykonawczego do niej, który został naruszony przez aptekę albo organ NFZ. W obydwu przypadkach niezbędne jest również wskazanie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej sposobu interpretacji niedookreślonego pojęcia lub zwrotu blankietowego, tak aby strona mogła się zapoznać z przesłankami wymierzenia kary pieniężnej” (M. Kaczocho, op. cit., s. 46).

⁴⁴ Słusznie zauważono, że „[o]dpowiedzialność osób fizycznych i innych podmiotów za naruszenia obowiązków o charakterze administracyjno-porządkowym w trybie administracyjno-karnym, tzn. związana z nakładaniem przez organ sankcji służącej zapewnieniu realizacji zadań władzy wykonawczej, jest przewidziana np. w Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 260) czy Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 2012, poz. 1059). Unormowania prawne tego rodzaju odpowiedzialności nie mają jednak charakteru kompleksowego. Tylko niekiedy i w bardzo wycinkowym zakresie odnoszą się one do zagadnień o charakterze ogólnym, np. dyrektyw wymiaru sankcji (np. art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne). Zasadniczo dotyczą tylko typów naruszeń, z którymi wiąże się stosowanie sankcji administracyjno-karnych. W pozostałej zaś części odsyłają do przepisów ogólnych, obowiązujących w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym” – odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra na interpelację nr 16676 w sprawie wypowiedzi rzecznika praw obywatelskich dotyczącej karania obywateli RP w trybie administracyjnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=34004698> (dostęp: 13 I 2024).

podmiotu w przypadku przekroczenia normy sankcjonowanej, zostały jednoznacznie przyznane przez ustawodawcę funkcje prewencyjna oraz represyjna. Należy bowiem zresztą zauważyć, że cele sankcji administracyjnych jako „represja, prewencja ogólna i szczególna, a niekiedy także kompensacja” zostały już wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy z 2017 r. wprowadzającej przepisy działu IVa do k.p.a.⁴⁵ Nie ulega wątpliwości, że doszło w tym zakresie do jednoznacznego zrównania celów nakładania administracyjnych kar pieniężnych oraz sankcji karnych, przy jednoznacznym wskazaniu priorytetu represji i prewencji jako głównych celów nałożenia administracyjnych kar pieniężnych. Przedmiotem ochrony w tym znaczeniu, w przeciwieństwie do funkcji kompensacyjnej oraz redystrybucyjnej, miałyby być celowe ukaranie sprawcy za czyn niezgodny z przepisami prawa, tj. w zakresie przekroczenia nakazu lub działania wbrew zakazowi wskazanemu w ustawie. Włączenie funkcji typowej dla sankcji karnej nie stanowi pomyłki legislacyjnej, lecz wskazuje na świadome działanie legislatora w przedmiocie przyjmowania dla celów prawa administracyjnego rozwiązań również z innych gałęzi prawa, w tym przypadku z prawa karnego⁴⁶. W praktyce zresztą zarówno literatura prawnicza, jak i orzecznictwo są zgodne w przedmiocie możliwości przypisania administracyjnym karom pieniężnych charakteru represyjnego, chociaż podkreśla się w dalszym ciągu jego mniejsze znaczenie w stosunku do funkcji prewencyjnej⁴⁷. Inaczej mówiąc, w praktyce cel represyjny został potraktowany bardziej jako element uzupełniający sankcji administracyjnej niż jako funkcja mogąca być rozumiana na równi z prewencją.

Funkcja prewencyjna, rozumiana jako odpłata za naruszenie określonego dobra prawnego z tytułu przekroczenia normy sankcjonowanej, służy przede wszystkim na przyszłość, regulując i wskazując sprawcy

⁴⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313> (dostęp: 1 I 2024). Wskazano w nim również, że „[w] związku z tym uzasadnione jest sformułowanie ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia”.

⁴⁶ R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 143–160.

⁴⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 16 I 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 470/18, LEX nr 2626500; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 3 XI 2022 r., sygn. DKN.5131.18.2022; decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 31 V 2022 r., sygn. DKN.5131.51.2021.

(przedsiębiorcy) możliwość (ponownego tożsamego) orzeczenia odpowiedzialności administracyjnej. Ustanowienie w tym zakresie odpowiedzialności prawnej stanowić ma dla podmiotu prawnego przestrożę zagrożenia karą administracyjną, przy czym wymierzana ona jest za stany przeszłe w sytuacji nastąpienia już określonego deliktu administracyjnego. Adresatem funkcji prewencyjnej jest każdy podmiot, zarówno osoba fizyczna, jak i prawna, który może zostać zagrożony nałożeniem kary w przypadku niedostosowania swojego zachowania do normy prawnej wyrażonej w konkretnym przepisie prawnym. Jednak, w przeciwieństwie do funkcji represyjnej, nie wskazuje ona na cel dolegliwości dla sprawy czynu, lecz zmierza do prawnego uregulowania zachowań podmiotów zobowiązanych. Sankcje administracyjne, z tego powodu, mają zastosowanie automatyczne i z mocy ustawy, a realizacja funkcji prewencyjnej odbywa się już przez samo ustanowienie konkretnych przepisów prawnych⁴⁸. Wskazuje się jednak, że prewencyjność sankcji administracyjnej przejawia się poprzez realizację funkcji sprawiedliwościowej, polegającej na odstraszeniu tożsamych podmiotów prawa od popełnienia konkretnych czynów, a nie poprzez jej surowość. Z drugiej strony instytucja kary pieniężnej, wykazując liczne podobieństwa do sankcji karnej, realizuje jednocześnie funkcję represyjną, przypisywaną tradycyjnie subiektywnej odpowiedzialności prawnej, mającej na celu ukaranie sprawcy czynu zabronionego w przypadku zaistnienia winy sprawcy przy jednoczesnym istnieniu związku przyczynowo skutkowego pomiędzy czynem a sprawcą (art. 1 § 3 k.k.). W tym znaczeniu funkcja represyjna stanowić miałaby odpłatę za popełnienie czynu zabronionego prawem, jednocześnie skutkującą określoną dolegliwością wobec sprawcy. Warto podkreślić, że funkcje represyjna oraz prewencyjna administracyjnych kar pieniężnych nie mogą być jednak prawidłowo realizowane w przypadku ukształtowania odpowiedzialności nieopartej na przesłance winy.

Przy rozpatrywaniu zagadnienia struktury administracyjnych kar pieniężnych nie jest możliwe pominięcie zagadnienia subiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej, opartej na przesłance winy. Zasada odpowiedzialności za popełniony czyn jest w prawie karnym regułą, natomiast w prawie administracyjnym stanowi zagadnienie budzące poważne kontrowersje, w szczególności w sytuacji wyróżnienia jednego

⁴⁸ W. Warkało, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 26.

tożsamego stanowiska. Sama odpowiedzialność jest jednak dlatego istotna, że wskazuje na podstawę ponoszenia kary za dokonany czyn. W nauce prawa karnego uważa się, że odpowiedzialność nie może być oparta jedynie na niezewnętrznych myśli, poglądach, jak również na właściwościach fizycznych lub psychicznych⁴⁹. Rozważając jakąkolwiek odpowiedzialność na gruncie prawa karnego, nie można pominąć zagadnienia przesłanki winy, stanowiącej stronę podmiotową danego czynu zabronionego. W tym przypadku uważa się, że wina reguluje sprawiedliwe poniesienie odpowiedzialności w sytuacji prawidłowego przypisania sprawcy winy w czasie popełnienia czynu. Możliwość poniesienia odpowiedzialności w prawie karnym nie zależy więc od przepisu ustawy o brzmieniu imperatywnym, lecz od wskazania podstaw odpowiedzialności. Jednocześnie takie wymierzenie odpowiedzialności pozwala na prawidłową ochronę praw sprawcy w związku z obowiązkiem nałożonym na podmioty państwowe co do dokonania prawidłowej oceny, a także w związku z możliwością ochrony jego praw w ramach podniesienia kontratypów. Możliwość postawienia zarzutu winy wobec sprawcy czynu jest wynikiem istnienia określonej relacji pomiędzy nim a czynem. W przypadku odpowiedzialności obiektywnej sprawca czynu ponosi odpowiedzialność za swoje niezawinione zachowanie, jedynie na podstawie istniejącego przepisu prawa, wskazującego na obowiązek wymierzenia mu sankcji pieniężnej⁵⁰.

Rozważania na temat dwóch najistotniejszych funkcji administracyjnych sankcji pieniężnych pozwalają na podkreślenie relacji pomiędzy sprawcą czynu a nim samym. Kara bowiem „[n]ie 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”⁵¹. O ile

⁴⁹ B. Marciniak, *Racjonalizacja odpowiedzialności za usiłowanie popełnienia przestępstwa (między teorią obiektywną a subiektywną)*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 59: „Nie jest zatem we współczesnych systemach prawnych dopuszczalna tzw. odpowiedzialność obiektywna, czyli odpowiedzialność za niezawinione spowodowanie szkodliwego skutku bądź też narażenie dobra na niebezpieczeństwo”.

⁵⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, XVII Wydział Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 5 V 2002 r., sygn. akt XVII AmE 266/19, LEX nr 3164543: „Odpowiedzialność obiektywna wiąże więc powstanie odpowiedzialności wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu”.

⁵¹ Wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2.

administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu zapewnienie prawidłowego, terminowego, zgodnego z przepisami prawa zachowania sprawcy, o tyle ich istota sprowadza się do zagwarantowania prawidłowego stanu prawnego poprzez nałożenie konkretnej sankcji pieniężnej. Każdy system prawny zakłada bowiem ustanowienie konkretnych środków ochrony prawnej do typowego charakteru stosunków prawnych w nim występujących. Jak uznał TK, ustanowienie sankcji w prawie administracyjnym, obok sankcji penalnej, jest wymagane w celu dochodzenia realizacji konkretnych obowiązków⁵². Konstrukcja prawna administracyjnych kar pieniężnych nie uzasadnia jednak, w ocenie TK, że są one sankcjami penalnymi bądź karami umownymi. Ustanowienie sankcji powiązane jest z obowiązkiem nałożonym na państwo w przedmiocie zabezpieczenia ważnych interesów społecznych. Wskazano jednocześnie, że tam, gdzie przepisy nakładają konkretne obowiązki na osoby fizyczne lub prawne, tam również powinny mieć miejsce przepisy określające konsekwencję w przypadku niespełnienia obowiązków. Brak uwzględnienia tego zobowiązania w przepisach dotyczących kar pieniężnych powodowałby, że przepis ten stałby się nieskuteczny, a zaniechanie spełniania obowiązków stałoby się powszechne. Ustanowienie sankcji stanowi bowiem i przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, i jednocześnie realizację funkcji ochronnej pozostałych dóbr prawnych. W tym ujęciu TK nie neguje jednak charakteru represyjnego administracyjnych kar pieniężnych, ponieważ jakiegokolwiek przekroczenie norm prawnych skutkuje brakiem akceptacji społecznej i obowiązkiem reakcji ze strony państwa⁵³. W tym zakresie warto podkreślić, że taki charakter kar pieniężnych rzeczywiście zbliża je do sankcji penalnych, jednak nie są one jakkolwiek konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego. TK wskazywał już bowiem, że funkcja represyjna jest powiązana z zaistnieniem stanu niezgodnego z prawem regulującym obowiązki⁵⁴. Nieuzasadnione jest jednak wskazanie, że funkcja represyjna nie ma istotnego znaczenia dla odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego. Przepisy ustaw administracyjnych, w szczególności art. 300 ust. 4 pkt 1) ustawy – Prawo ochrony środowiska⁵⁵, art. 111

⁵² Wyrok TK z 21 X 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Wyrok TK z 15 X 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

⁵⁵ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm.).

ust. 3–4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁶, art. 174 ust. 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii⁵⁷, art. 66 ust. 2a i ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym⁵⁸ czy art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, stanowią powielenie karnych regulacji prawnych w celu sformułowania sankcji administracyjnych. Jednocześnie nie jest zrozumiałe stanowisko doktryny, że represyjność administracyjna jest zupełnie oderwana od winy podmiotu. Wskazać należy, że funkcje represyjna i prewencyjna najpełniej są realizowane w przypadku oparcia odpowiedzialności administracyjnej na zasadzie winy. Tylko wówczas możliwe jest sprawiedliwe przypisanie podmiotowi odpowiedzialności za jego zachowania. Również dopiero wówczas regulacja administracyjnych kar pieniężnych może spowodować, że podmiot prawny w sposób prawidłowy pokieruje swoim zachowaniem w celu zmniejszenia lub zniwelowania odpowiedzialności⁵⁹.

Tradycyjnie w doktrynie uważa się odpowiedzialność administracyjną za odpowiedzialność nieopartą na zasadzie winy, a jedynie na samym obiektywnym naruszeniu prawa⁶⁰. Zdaniem W. Radeckiego kwalifikacja kary pieniężnej jako rodzaju sankcji administracyjnej możliwa jest jedynie w przypadku oparcia odpowiedzialności na zasadzie obiektywizmu, negującej przesłankę winy, a wskazującej na stwierdzone naruszenie nakazu ustawowego⁶¹, choć zdaniem TK kara administracyjna jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, skutkującym brakiem odpowiedzialności obiektywnej w przedmiocie oceny stosunku sprawcy do czynu⁶². Szeroko rozbudowany pogląd doktryny jest przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych, które kwalifikują powyższe kary jako rodzaj sankcji administracyjnych lub sankcji karnych. Z jednej strony uważa się, że odpowiedzialność administracyjna

⁵⁶ Ustawa z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 594).

⁵⁷ Ustawa z dnia 20 II 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1436 ze zm.).

⁵⁸ Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1786 ze zm.). Zob. również wyrok SN z 31 V 2017 r., sygn. akt III SK 27/16, LEX nr 2329447.

⁵⁹ M. Szpyrka, op. cit., s. 38.

⁶⁰ Zob. także wyrok TK z 25 III 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26.

⁶¹ W. Radecki, *Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 135. Por. wyrok WSA w Białymstoku z 2 II 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 706/11, LEX nr 1164470.

⁶² Wyrok TK z 31 III 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

per se oparta jest na obiektywnym naruszeniu obowiązków o charakterze administracyjnych, a kwestia winy nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla przypisania odpowiedzialności⁶³. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w przepisach prawa i postępowania administracyjnego brak jest odwołania do sfery podmiotowej, tj. przesłanki winy, która miałaby być cechą charakterystyczną dla przedmiotu prawa karnego⁶⁴, przy czym kara pieniężna nie stanowi jakiegokolwiek sankcji, jest jedynie odpowiedzialnością za niewykonanie obowiązku. W tym ujęciu wskazuje się, że orzeczenia nakładające administracyjne kary pieniężne są tzw. aktami związanymi, wskutek czego uwzględnianie w ramach uznania administracyjnego przesłanki winy skutkowałoby wywołaniem wręcz stanu administracyjnego bezprawia⁶⁵. Z drugiej strony, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że przepisy regulujące kary pieniężne w zakresie Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych mają wyłącznie charakter represyjny, ponieważ:

Zawierają wyraźnie określone materialne elementy czynów karalnych i przewidują sztywne kary za te czyny. Nie jest to jednak regulacja kompletna, precyzyjna i jednoznaczna z tego powodu, że całkowicie pomija problematykę winy, a w szczególności wyłączenie winy w przypadku wystąpienia określonych w ustawie okoliczności wyłączających winę takich jak: stan wyższej konieczności, usprawiedliwione nierozpoznanie bezprawności czynu, usprawiedliwiony błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność lub winę; działanie na rozkaz; nieleńność sprawcy; jego niepoczytalność⁶⁶.

Podobny pogląd wyrażony został przez TK, który podkreślił istotność uwzględnienia subiektywnego elementu zawinienia przy wymierzaniu kary administracyjnej⁶⁷. W tym kontekście należy podkreślić zależność

⁶³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 VI 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 37/12, LEX nr 1231999: „Z konstrukcji przepisu art. 89 ustawy z 2009 r. o grach hazardowych wynika, że kwestia winy na gruncie tego przepisu nie ma znaczenia prawnego dla przypisania odpowiedzialności karnoadministracyjnej”. Wyrok WSA w Białymstoku z 6 III 2012 r., II SA/Bk 871/11, LEX nr 1138371: „Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny, a przepisy ustawy nie odwołują się w żadnym miejscu do sfery podmiotowej (winy), jak to ma miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej czy karnoskarbowej. Ponadto przepis ten ma brzmienie imperatywne, a decyzja wydana na jego podstawie należy do tzw. decyzji związanych. Zachowanie sprzeczne z u.g.h. jest deliktem (czynem zabronionym), za który grozi sankcja finansowa”.

⁶⁴ K. Ziemiński, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2013, s. 181.

⁶⁵ Zob. w tym przedmiocie M. Wincenciak, op. cit., s. 94.

⁶⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 19 IV 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 428/13, LEX nr 1320986.

⁶⁷ Wyrok TK z 31 III 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

między winą podmiotu a konstytucyjną zasadą państwa prawnego i zasadą proporcjonalności. Jedynie bowiem w przypadku uwzględnienia winy i indywidualizacji podmiotu, możliwe jest zapewnienie ochrony, w szczególności poprzez wykazanie okoliczności wyłączających winę.

Warto podkreślić, że powyższy pogląd jest jednak odosobniony, uznanie bowiem za nierozzerwalne zawinienia oraz kary pieniężnej mogłoby skutkować obowiązkiem odwoływania się przez sądy administracyjne i sądy powszechne do zasad ogólnych prawa oraz przepisów prawa karnego. To natomiast byłoby trudne do implementacji w związku z zakresem rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne oraz wybrane sądy powszechne, ograniczonym do wykładni przepisów prawa i postępowania administracyjnego. Wskazać należy, że sądy administracyjne, niezależnie od winy sprawcy naruszenia nakazu lub zakazu prawnego, nie kwestionują nałożenia kar pieniężnych. Orzeczenia statujące inaczej są jednak rzadkie i częściej odwołują się do problematyki potrzeby uwzględniania charakteru indywidualnego kary pieniężnej niż osobistego zawinienia.

Rozpatrując zagadnienie odpowiedzialności subiektywnej kar pieniężnych, należy jednak podkreślić, że była ona przedmiotem analizy TK, który w wyroku z 15 października 2013 r. wskazał na potrzebę uwzględniania zawinienia sprawcy z uwagi na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej⁶⁸. Wina – jako jeden z elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego – powinna być uwzględniana przy nakładaniu kar pieniężnych. Celem takiego zabiegu byłoby umożliwienie wykazania przez sprawcę, że naruszenie nakazu lub zakazu byłoby

⁶⁸ Wyrok TK z 15 X 2013, sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99. TK uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy o gospodarce odpadami, które przewidywały nałożenie kar pieniężnych na przedsiębiorców za nieterminowe przekazanie tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, sposobach ich gospodarowania oraz instalacjach i urządzeniach służących do ich odzysku i unieszkodliwiania. TK wskazał, że: „[z] dotychczasowego orzecznictwa TK wynika, że nie sama represyjność, ale dopiero nadmierna represyjność administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności stosowania przepisu sankcjonującego może przemawiać za jej niekonstytucyjnością. Z punktu widzenia niniejszego postępowania istotna jest ocena, czy represyjna rola kary pieniężnej z art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. jest nadmierna i nieuzasadniona. W razie uznania, że doszło do nadmiernego karania, a omawiana sankcja jest zbyt represyjna, TK powinien stwierdzić naruszenie zasady proporcjonalności, a w konsekwencji także naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności. W tym zakresie TK podkreślił, że uwzględnianie zawinienia sprawcy byłoby możliwe jedynie przy indywidualizacji wymiaru kar oraz samej odpowiedzialności administracyjnej⁶⁹. W przeciwnym wypadku kryteria wskazujące na rozmiar kary administracyjnej byłyby uznane za niekonstytucyjne z uwagi na m.in. nadmierną dolegliwość, bezwzględną wysokość kary pieniężnej w stosunku do czynu bądź z uwagi na automatyczne orzekanie o karze jedynie w oparciu o spełnienie przesłanek z ustawy. TK podkreślił również, że „[n]ie sam represyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej, lecz nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*”⁷⁰. Tym samym TK wskazał, że surowość niektórych sankcji administracyjnych w zakresie wysokości administracyjnych kar pieniężnych może stanowić karę grzywny w rozumieniu kodeksu karnego. O ile taki pogląd został pierwotnie wyrażony przez TK, o tyle już niewiele później stwierdził on, że niektóre sankcje pieniężne nie mogą zostać automatycznie zaliczone do sankcji penalnych, w tym grzywien, tylko dlatego, że pełnią one wyłącznie funkcję represyjną, a ich surowość przekracza wysokość grzywien w prawie karnym⁷¹. Analizując wskazane powyżej stanowiska orzecznictwa, warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w przepisach prawa i postępowania administracyjnego zachował konstrukcje charakterystyczne dla grzywien z kodeksu karnego, takie jak występowanie zwrotów o charakterze niedookreślonym bądź zwrotów blankietowych, względnie oznaczona wysokość kar pieniężnych czy też określenie kary pieniężnej w postaci widełek.

Obecnie jednak, mimo podobieństw pod kątem struktury oraz celu, nowsze orzecznictwo jest zróżnicowane co do zagadnienia odpowiedzialności subiektywnej, stanowiącej immanentną cechę prawa penalnego. Argument o represyjności sankcji administracyjnej nie może stanowić o niezgodności sankcji z Konstytucją⁷², to jednak uwzględnianie odpowiedzialności subiektywnej w toku wymierzania kar pieniężnych umożliwiałoby, jak wskazano powyżej, podnoszenie przez sprawcę okoliczności wyłączających winę. Zresztą już w oparciu o Ustawę z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym istniała możliwość odstąpienia od nałożenia kary przewidzianej za dane

⁶⁹ Wyrok TK z 1 III 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

⁷⁰ Wyrok TK z 21 X 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 148.

⁷¹ Wyrok TK z 29 IV 1998 r., sygn. akt K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

⁷² Tak wyrok TK z 15 X 2013 r., sygn. akt P 26/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 99.

wykroczenie w sytuacjach zasługujących na szczególne uwzględnienie – biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub osobowość sprawcy⁷³, a przy wymierzaniu kar należało brać pod uwagę społeczną szkodliwość czynu, stopień zawinienia sprawcy, jego dotychczasowe zachowanie oraz warunki społeczne, osobiste i materialne⁷⁴. Mając na uwadze powyższe, uznanie, że administracyjne kary pieniężne mają charakter represyjny, oznacza, że ich regulacja oraz wymierzanie powinno być oparte na zasadach procedur karno-sądowych, wskazanych w wytycznych Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy⁷⁵.

Poprzez wykazywanie przez sprawcę, że nie miał on możliwości spełnienia obowiązku z uwagi na okoliczności wyłączające winę, zapewnione byłoby rozszerzenie normy wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, wskazującej na zasadę odpowiedzialności za czyn karalny. Należy w tym miejscu wskazać, że aspekt dotyczący potrzeby indywidualizacji kar pieniężnych został podniesiony przez ustawodawcę w art. 189e k.p.a., jak również w art. 56 ust. 6 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne czy art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷⁶, które odpowiednio wskazują na potrzebę uzależnienia odpowiedzialności od siły wyższej lub od stopnia zawinienia sprawcy. Zdaniem doktryny takie wyznaczenie przepisów nie spowodowało jednak zmiany charakteru odpowiedzialności z obiektywnej na subiektywną, choć zdaniem NSA przepisy te pozwalają jednak na uwzględnienie subiektywnej odpowiedzialności⁷⁷, a zdaniem WSA w Łodzi – do administracyjnych kar pieniężnych powinny być stosowane gwarancje prawno-karne⁷⁸. Chociaż istotą kary administracyjnej jest przymuszenie podmiotów prawnych do respektowania nałożonych na nie obowiązków,

⁷³ Art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 15 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. 1966, poz. 233).

⁷⁴ Art. 10 Ustawy z dnia 15 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym.

⁷⁵ Zob. również pismo Rzecznika Praw Obywatelskim do Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 I 2013 r., RPO-722886-V/2023/PM.

⁷⁶ Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1336 ze zm.).

⁷⁷ Wyrok NSA z 25 VI 2014 r., sygn. akt I OSK 544/13, LEX nr 1518082.

⁷⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 13 VIII 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 627/10, LEX nr 755862. Zob. również wyrok TK z 4 VII 200 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50: „[U]stawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym). Dotyczy to np. kary pieniężnej (czy kary grzywny), która może być konsekwencją orzeczenia wydanego w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem karnym, ale sankcja tego rodzaju może być też zastosowana w postępowaniu

to spełnianie przez nie funkcji represyjnej przy jednoczesnym występowaniu w konstrukcji prawnej kar pieniężnych cech prawa penalnego oraz potrzeby istnienia odpowiedzialności subiektywnej powoduje, że konieczne jest stosowanie przez organy administracji publicznej w toku ich wymierzania zasad ogólnych prawa i postępowania karnego, przy jednoczesnym korzystaniu z celu danej ustawy i zasad ogólnych prawa.

Podsumowanie

Koncepcja administracyjnych kar pieniężnych wykładana jedynie w przedmiocie prawa administracyjnego prowadzi do braku spełnienia funkcji ochronnej prawa, w szczególności w zakresie konstytucyjnej zasady prawa do obrony w każdym stadium prowadzonego postępowania, w tym w zakresie możliwości podniesienia okoliczności wyłączających winę oraz okoliczności łagodzących odpowiedzialność z tytułu kar administracyjnych. Należy wskazać, że w prawie administracyjnym brak jest jednolitego stanowiska w przedmiocie subiektywizacji, względnie obiektywizacji odpowiedzialności, a podstawowym kryterium w przedmiocie odpowiedzialności za przekroczenie normy sankcjonującej jest jedynie przedstawienie nadrzędności funkcji prewencyjnej nad represyjną. Określenie pojęcia odpowiedzialności za przekroczenie normy sankcjonowanej nie występuje jedynie w prawie administracyjnym, lecz również w ramach gałęzi prawa karnego. Jednocześnie ustawodawca, regulując sankcje administracyjne w rozdziale IVa k.p.a. oraz w ustawach szczególnych, wskazywał wielokrotnie na fakt ukarania strony przez nałożenie kary administracyjnej w wysokości przewidzianych w granicach prawa. Należy jednocześnie podkreślić, że w konstrukcji prawnej kar pieniężnych zauważalne są elementy charakterystyczne dla prawa karnego, przy jednoczesnym stosowaniu zwrotów niedookreślonych lub przepisów blankietowych, warunkujących potrzebę odniesienia się do zasad ogólnych prawa, w tym również prawa karnego. Trudno uznać, że przekroczenie normy sankcjonowanej przez podmiot zobowiązany uprawnia organ administracji publicznej do nałożenia sankcji pieniężnej bez analizy dyrektyw ich wymiaru w zakresie rodzaju oraz wagi stwierdzonych naruszeń, w szczególności bez analizy związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy czynem a jego sprawcą.

administracyjnym, o ile przepisy prawne taką możliwość przewidują w konsekwencji wydanej decyzji administracyjnej”.

Ponadto trudno byłoby zaakceptować brak przyjmowania przez dogmatyków i praktyków prawa koncepcji monistycznego ujmowania winy, tj. w zakresie jednej dziedziny prawa, jeżeli problematyka winy sprawcy jest zauważalna nie tylko w prawie karnym, lecz również w prawie cywilnym. Stąd też pożądana byłaby w drodze nowelizacji k.p.a. zmiana brzmienia przepisów w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych w sposób wskazujący na możliwość stosowania przepisów prawa i postępowania karnego *per analogiam* w przypadkach nieuregulowanych w ustawach, jak również zmiana pojęć niedookreślonych na pojęcia precyzyjne i wskazujące na granicę uznania administracyjnego.

W przeciwnym wypadku może to powodować rzeczywiste konsekwencje prawne w zakresie problematyki odpowiedzialności administracyjnej. Obecny system prawa polskiego pozwala na uwzględnianie problematyki winy w różnych gałęziach prawa. Brak zapewnienia możliwości wykazania braku odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego poprzez udowodnienie, że podmiot zobowiązany uczynił wszystko, co było od niego wymagane, i że nie miał wpływu na naruszenie prawa, nie się ryzyko uznania przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych za niekonstytucyjne. Dotyczy to w szczególności oceny zgodności z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Mając na uwadze powyższe, gdy organ zamierza nałożyć sankcję administracyjną, musi nie tylko stwierdzić naruszenie prawa, lecz także ustalić obecność czynnika subiektywizującego odpowiedzialność, a następnie, w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa administracyjnego, odnieść się do przepisów prawa karnego.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Ł., *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(4), s. 183–205.
- Dębski R., *Karalność usiłowania nieudolnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 61(2), s. 101–117.
- Fleszer D., *Administracyjne kary pieniężne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 20(1), s. 89–100.
- Gardocki L., *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2013, nr 60(2), s. 29–40.
- Górniok O., *Wspólnotowe europejskie, gospodarcze prawo karne?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 7–8, s. 30–38.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001, s. 48–55.

- Kaczocha M., *Kilka uwag prawnego-legislacyjnych na temat fakultatywnych kar pieniężnych uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 1(27), s. 42–51.
- Każmierska-Patrzyzna A., Rabiega-Przyłęcka A., *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne” 2020, nr 43, s. 160–171.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 65–78.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007.
- Kotowski W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001.
- Kulesza M., *Nowelizacja k.p.a. z 2017 roku a kary pieniężne za naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 8(2), s. 31–39.
- Marciniak B., *Racjonalizacja odpowiedzialności za usiłowanie popełnienia przestępstwa (między teorią obiektywną a subiektywną)*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 56–69.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2005, t. 18, s. 341–364.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 120–146.
- Oniszczyk J., *Notka do wyroku TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K. 17/97*, „Glosa” 1998, nr 6, s. 17–19.
- Płachta M., *Prawno-międzynarodowe i konstytucyjne podstawy ochrony praw oskarżonego w procesie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, nr 1(4), s. 15–52.
- Popławski H., *Zasada ne bis in idem we wzajemnym stosunku prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego*, „Nowe Prawo” 1964, nr 5, s. 473–484.
- Radecki W., *Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Bła-chuckiego, Warszawa 2015, s. 128–141.
- Radecki W., *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym, czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14–15, s. 5–17.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Rogański M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, nr 8(5), s. 66–80.
- Sepioło-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 81–100.
- Siewierski M., *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 1953.

- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, w: *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 17–30.
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.
- Szpyrka M., *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Tyszkiewicz L., *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego” 1974, nr 5, s. 165–175.
- Warkało W., *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972.
- Wierzbowski B., *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, pod red. P. Kardasa, T. Sroki, W. Wróbla, Warszawa 2012, s. 961–976.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne – część ogólna*, Warszawa 2013.
- Ziemski K., w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2013, s. 178–197.
- Zimmermann M., *Kolegia czy sądy?*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1962, nr 2, s. 16–20.
- Zimmermann M., *Zagadnienia kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu)*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, nr 2, s. 2–9.
- Żywicka A., Wierzbowski M., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39), s. 39–62.