

Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych

Przez sankcję karną w prawie administracyjnym rozumiemy dolegliwość o charakterze represyjnym, wymierzaną przez organy administracji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie dyrektyw administracyjno-prawnych². Dyrektywy określające powinno zachowanie mogą być zdefiniowane zarówno przez akty o charakterze generalnym, jak i akty o charakterze indywidualnym w postaci np. decyzji administracyjnej.

Kluczowym zagadnieniem teoretyczno-prawnym, które należy wyjaśnić, jest odpowiedź na pytanie, czy sankcja karna stosowana przez organy administracyjne różni się swą istotą od sankcji karnej stosowanej przez sądy?

Można wyróżnić trzy zasadnicze stanowiska, z których jedno zalicza je do prawa karnego, drugie do niemających nic wspólnego z prawem karnym środków przymusu administracyjnego, trzecie, pośrednie, upatrujące w nich charakteru mieszanego administracyjno-karnego.

Kara orzekana za wykroczenia, będąc bardzo zbliżona do kar kryminalnych, jest wymierzana:

1. osobom fizycznym,
2. w orzeczeniu o ukaraniu,
3. po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

^{1*} Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Zob. P. Sikora, *Sankcja karna w prawie administracyjnym*, Wrocław 2002, s. 26.

Administracyjna kara pieniężna jest natomiast:

1. nakładana nie tylko na osoby fizyczne, lecz także na jednostki organizacyjne posiadające podmiotowość administracyjno-prawną,
2. nakładana w decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego,
3. wydawanej po przeprowadzeniu postępowania normowanego przez Kodeks postępowania administracyjnego³.

Przez wiele lat zgodnie przyjmowano, iż administracyjne kary pieniężne stanowią przejaw odpowiedzialności administracyjnej⁴ i równocześnie zaprzeczano ich związkom z prawem karnym⁵.

Zaczęły pojawiać się opinie, że administracyjne kary pieniężne są formą karnej odpowiedzialności osób prawnych⁶, a w ich stosowaniu można dostrzec coraz mniej podobieństw do tradycyjnych środków oddziaływania administracyjnego, coraz więcej natomiast do form oddziaływania za pomocą prawa karnego, wykraczającego poza ramy odpowiedzialności karnej wyłącznie osób fizycznych⁷. Pojawiające się w ramach administracyjnych kar pieniężnych takie elementy jak możliwość zawieszania czy odraczania kar, a także elastyczność wymiaru kary skłoniły niektórych autorów nawet do zaliczenia tych kar do kar o charakterze penalnym⁸. Niektóre poglądy głosiły wręcz, że administracyjne kary pieniężne stanowią trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej (obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia)⁹. Z kolei zdaniem O. Górniok kary pieniężne znajdujące się w ustawie antymonopolowej, „mają charakter karnoadministracyjny, a zachowania, za które się je ustala (...) są wykroczeniami. Tak je okre-

³ P. Przybysz, *Kara administracyjna*, Organizacja–Metody–Technika 1987, nr 7, s. 4.

⁴ Por. W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium porównawcze*, Wrocław 1985, s. 114; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska*, Dębe 1990, s. 97–98; J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989, s. 227; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 325 i n.; A. Lipiński, *Elementy prawa ochrony środowiska*, Kraków 2001, s. 240; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 137

⁵ W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 50.

⁶ L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, ZNUŚL, Prace Prawnicze, V, Katowice 1974, s. 170–171.

⁷ M. Król-Bogomińska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 15–16.

⁸ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 46. Autor ten stwierdza: „W obowiązującym stanie prawnym uznaję kary pieniężne za formę odpowiedzialności typu penalnego, którą umieściłbym w prawie administracyjnym. Inaczej mówiąc, jest to moim zdaniem odpowiedzialność administracyjna, ale dość swoista, nacechowana elementami wziętymi z prawa karnego. W konsekwencji uważam kary pieniężne za surogat odpowiedzialności karnej osób prawnych”.

⁹ W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, Przegląd Prawa Karnego 1996, nr 14–15, s. 5 i n.; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

ślając, akceptujemy wszystkie zasady odpowiedzialności odnoszące się do wykroczeń, w tym wymóg umyślności lub nieumyślności”¹⁰.

Jeszcze inne poglądy głosiły, że administracyjne kary pieniężne mogą w stosunku do tradycyjnych form odpowiedzialności karnej występować w dwojakiej roli: jako uzupełnienie instrumentarium odpowiedzialności karnej, stosowanej w prawie polskim tylko wobec osób fizycznych, instrumentami odpowiedzialności osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych albo mogą zastępować odpowiedzialność karną odpowiedzialnością administracyjną¹¹. Jeszcze inni twierdzą, że kary pieniężne w systemie ochrony środowiska mają charakter środków represyjnych albo środków przymusowej realizacji decyzji administracyjnej lub kary za swoiste wykroczenie administracyjne¹².

Znaczną grupę stanowią jednak wciąż poglądy uznające administracyjne kary pieniężne za rodzaj odpowiedzialności administracyjnej. P. Przybysz stwierdził, iż kara administracyjna jest co do istoty środkiem z zakresu policji administracyjnej¹³. Podobnie A. Michór napisał:

Wydaje się, iż celowe byłoby rozważenie uznania odpowiedzialności administracyjnej za część procesu administrowania służącą wypełnianiu swoistych funkcji administracji publicznej, szczególnie policyjnych i reglamentacyjnych¹⁴.

M. Szydło z kolei stwierdza:

Uważam, że należy z całą stanowczością przeciwstawiać się (...) próbom sytuowania kar pieniężnych w obrębie odpowiedzialności karnej (penalnej). Kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji administracyjnych i powinna być analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego (a nie karnego)¹⁵.

¹⁰ O. Górniok, *Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne?*, PUG 1996, nr 7-8, s. 33; zob. też L. Kubicki, *Prawo karne europejskie (Narodziny pojęcia)*, PiP 1971, z. 12, s. 937 i n.

¹¹ W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] *Współczesne problemy nauk penalnych*, AUW nr 1663, Wrocław 1994; por. również W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie polskim*, Zeszyty Naukowe AWS nr 37, Warszawa 1984; W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985; W. Radecki, *Prawo do sądu podmiotu obwinionego o delikt administracyjny*, [w:] *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, pod red. J. Skupińskiego, Warszawa 1995, s. 214-225.

¹² M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, AUW nr 932, Wrocław 1986, s. 60-61.

¹³ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 181-182.

¹⁴ Por. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym* [w:] *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, Tom XVIII, AUW No 2786, Wrocław 2005, s. 352.

¹⁵ Por. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, SP 2003, z. 4, s. 131.

Według D. Szumiło-Kulczyckiej:

Od strony formalnej, a zatem od strony ustawowego zaszeregowania istotnych dla omawianego problemu instytucji, takich jak kary pieniężne i opłaty sankcyjne, prawo administracyjno-karne nie istnieje. Realizowana pod powyższą postacią odpowiedzialność jest niczym innym jak formą odpowiedzialności administracyjnej, której ustawodawca w żaden sposób z tej ostatniej nie wyróżnił¹⁶.

Na temat kar administracyjnych wielokrotnie wypowiadał się TK. W wyroku z 29 kwietnia 1998 r.¹⁷, sygn. K 17/97, Trybunał zwrócił uwagę, że kary pieniężne przewidziane zostały nie tylko w prawie karnym, ale również w innych gałęziach prawa: cywilnym (kary umowne) i administracyjnym. Dlatego też zdaniem Trybunału nie można każdej kary pieniężnej utożsamiać z grzywną, a więc instytucją prawa karnego. W wyroku z 18 kwietnia 2000 r.¹⁸, dotyczącym opłat z tytułu niezawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, TK uznał, że przepis nakładający na osoby fizyczne lub prawne pewien obowiązek powinien być związany z przepisem określającym konsekwencję niespełnienia tego obowiązku (...). Kary administracyjne stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara musi mieć charakter zindywidualizowany. Okoliczność, że opłata dodatkowa ma charakter dyscyplinująco-represyjny, nie oznacza, że stanowi karę w rozumieniu przepisów prawa karnego. W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r.¹⁹ TK uznał, że odpowiedzialność karno-administracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne.

Odmienności między sankcjami penalnymi a sankcją karną w prawie administracyjnym (na czele z administracyjnymi karami pieniężnymi) można rozważać na różnych płaszczyznach i w kontekście zróżnicowanych aspektów. Pomocne mogą być tutaj także uwagi poczynione w trakcie obowiązywania prawa karno-administracyjnego i toczącej się wówczas dyskusji w doktrynie na temat „jakościowej” różnicy lub jej braku między prawem karno-administracyjnym a prawem karnym.

Rozważając 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 sądowego²⁰. Odrębność tę wyjaśniano

¹⁶ Por. także D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 20.

¹⁷ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 OTK ZU nr 3/1998, poz. 30.

¹⁸ Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99 OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, pkt 4.

¹⁹ Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04 OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6, pkt 4.

²⁰ Por. M. Zimmerman, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 19 i n; M. Zimmerman, *Zagadnienia kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu)*, Zagadnienia Karno-Administracyjne, 1961, nr 2, s. 2 i n; M. Zimmerman w pracy zbiorowej pod red. M. Jaroszyńskiego, *Prawo*

w następujący sposób: prawo karne chroni dobra wyższego rzędu o szczególnej wartości dla społeczeństwa lub dla poszczególnych ludzi, służy odpięciu zamachu na dobra powszechnie chronione, dobra, których naruszenie jest powszechnie potępiane przez społeczeństwo także z moralnego punktu widzenia. Prawo karno-administracyjne chroni natomiast dobra i interesy niższego rzędu, których naruszenie z punktu widzenia moralnego nie jest potępiane przez społeczeństwo. Pojawiał się także pogląd, że wykroczenia mają charakter miejscowy, gdy tymczasem przestępstwa dotyczą obszaru całego kraju²¹. Teorie głoszące istnienie jakościowych różnic między przestępstwem a wykroczeniem wskazywały także na różnicę celów kary kryminalnej oraz karno-administracyjnej. Twierdzono, iż kara administracyjna w odróżnieniu od kary sądowej nie ma charakteru potępiającego²², lecz ma na celu jedynie względy prewencji szczególnej i ogólnej.

Z kolei M. Siewierski dostrzegał różnicę między przestępstwami a wykroczeniami w odrębności organów je rozpoznających:

sprawy 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 sprawy²³.

Jednak spora grupa badaczy, jak m.in. L. Bar²⁴, M. Cieślak²⁵, E. Izerson²⁶, E.S. Rappaport²⁷, M. Zimmerman²⁸, a także H. Popławski²⁹, twierdziła, że wykroczenie jest w gruncie rzeczy również przestępstwem, lecz o mniejszym ciężarze gatunkowym i zagrożonym niższą karą.

administracyjne, część II, Warszawa 1952, s. 148-149.

²¹ Por. L. Lernell, *Określenie wykroczenia w projekcie prawa o wykroczeniach*, Zagadnienia Karno-Administracyjne 1961, nr 2, s. 20 i n.; R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 53 i n.; W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego*, Kraków 1933, t. I, s. 260 i n.

²² Pogląd ten został zawarty m.in. w okólniku MSW nr 88 z dnia 25 kwietnia 1929 r. w sprawie zasad polityki karno-administracyjnej (Dz. Urz. MSW Nr 6, poz. 130), w którym zostało wyjaśnione, że założeniem norm materialnych prawa karno-administracyjnego jest ochrona porządku publicznego oraz umożliwienie przeprowadzenia działalności administracyjnej dla dobra ogółu, a nie ochrona dóbr mających wartość bezpośrednią dla poszczególnych członków społeczeństwa, i dlatego kara administracyjna nie zawiera w sobie cech nagany społecznej czy potępienia.

²³ M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 1953, s. 480.

²⁴ L. Bar [w:] I. Starościk, L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji, z. III*, wyd. Akademii Nauk Politycznych, Warszawa 1949-1950, s. 119 i n.

²⁵ M. Cieślak, *Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym*, Palestra 1961, nr 6, s. 34 i n.

²⁶ E. Izerson, *Reforma orzecznictwa karno-administracyjnego*, PiP 1959, nr 8-9, s. 225

²⁷ E. S. Rapaport, *Zagadnienie kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim (odbitka z Gazety Sądowej Warszawskiej)*, 1929, s. 4.

²⁸ M. Zimmerman, *Zagadnienia kodyfikacji orzecznictwa karno-administracyjnego (wybór systemu)*, Zagadnienia Karno-Administracyjne, 1961, nr 2, s. 7; M. Zimmerman, *Kolegia czy sądy?*, Zagadnienia Karno-Administracyjne 1962, nr 2, s. 16.

²⁹ H. Popławski, *Zasada ne bis in idem we wzajemnym stosunku prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego*, NP. 1964, nr 5, s. 479; H. Popławski, *Karalność czynu przestępnego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną*, Palestra 1965, nr 12, s. 42.

Nie sposób odmówić racji wielu z argumentów wskazywanych na poparcie tezy o braku różnic między przestępstwem a wykroczeniem, a co za tym idzie między prawem karnym a prawem karno-administracyjnym.

Odpowiadając na argument o odmienności dóbr chronionych przez prawo karne oraz prawo karno-administracyjne, należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie istnieje jakaś różnica w dobrach chronionych przez przepisy zakazujące przechodzenia przez jezdnię w niedozwolonym miejscu, nakazujące dochowania obowiązku meldunkowego czy statuujące przepisy przeciwpożarowe, bhp itp. od przepisów prawa karnego chroniących zdrowie, życie, mienie, interes społeczny?

Gdy zastanowimy się głębiej nad istotą przepisów karno-administracyjnych, to dojdziemy do wniosku, że także i ich celem jest ochrona tych samych dóbr co prawa karnego. Tezę tę wzmacniają przypadki przestępstw tzw. przepołowionych, np. w okresie obowiązywania prawa karno-administracyjnego drobna kradzież drewna z lasu państwowego wartości do 60 złotych stanowiła wykroczenie, natomiast kradzież tego samego drewna, także na szkodę państwa o wartości przekraczającej 60 złotych, stanowiła przestępstwo. Podobnie rzecz się przedstawiała z nielegalną uprawą tytoniu, za co groziła kara aresztu do roku, a przy nieznacznej szkodzie (20 roślin) – kara aresztu do 3000 złotych, wymierzana przez kolegia. Tak samo z niedozwolonym wyrobem spirytusu: z art. 6 § 1 Ustawy o zwalczaniu niedozwolonego wyrobu spirytusu groziła kara więzienia do lat 3 i grzywny powyżej 5000 zł, ale jeśli były to nieznaczne rozmiary, to z § 2 tegoż artykułu groziła grzywna do 4500 złotych, orzekana przez kolegia³⁰.

Innym argumentem wzmacniającym tezę o braku jakościowej różnicy między przestępstwem a wykroczeniem były procesy zachodzące w okresie obowiązywania prawa karno-administracyjnego, a mianowicie procesy zmiany kategorii niektórych czynów z przestępstw na wykroczenia, np. w myśl art. 27 Dekretu z dnia 16 marca 1953 r. o normach i Polskim Komitecie Normalizacyjnym za dopuszczenie przez kierownika zakładu bądź osobę odpowiedzialną za produkcję wykonania prac niezgodnych z Polską Normą albo za wprowadzenie do obrotu artykułów nieodpowiadających tym normom groziła kara do 3 lat więzienia, natomiast za ten sam czyn w myśl art. 15 Ustawy z dnia 27 listopada 1961 r. o normalizacji groziła tylko kara aresztu do 3 miesięcy lub grzywna do 4500 zł³¹.

Czym można tłumaczyć, że ten sam czyn ustawodawca określił jako przestępstwo karane przez sąd, później zaś uznał go za wykroczenie i przekazał do rozpoznania przez kolegium karno-administracyjne? Czy właśnie swoboda ustawodawcy w zmianie kwalifikacji danego czynu z przestępstwa na wykroczenie może świadczyć o braku jakościowych różnic pomiędzy prawem karno-administracyjnym a prawem karnym? Moim zdaniem tak.

³⁰ Przykłady podaję za H. Poptawskim, *Karalność czynu przestępczego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną...*, s. 38.

³¹ Por. H. Poptawski, *Odpowiedzialność karno-administracyjna z ustawy o normalizacji*, *Zagadnienia Karno-Administracyjne* 1962 r., nr 2, s. 35 i n.

Także drugi koronny argument zwolenników teorii o jakościowej różnicy między przestępstwem a wykroczeniem, a mianowicie mówiący o tym, iż kara administracyjna w odróżnieniu od kary sądowej nie ma charakteru potępiającego, lecz ma na celu jedynie względy prewencji ogólnej i szczególnej, nie znajduje uzasadnienia.

Ustosunkowując się do tej kwestii, należy spojrzeć na nią szerzej, z punktu widzenia ogólnego, a nie analizując konkretne, odosobnione przypadki, np. pojedyncze wykroczenia. Należy przeanalizować całość zagadnienia, po to by określić cel kary karno-administracyjnej oraz karnej, w innym bowiem wypadku możemy dojść do błędnych wniosków. Niejednokrotnie w praktyce zdarzało się tak, że sprawca wykroczenia ponosił surowszą karę niż np. sprawca przestępstwa nieumyślnego³². Mimo istnienia różnic między różnego rodzaju karami, np. karą więzienia i karą aresztu to zasadniczy cel kary kryminalnej, który sprowadza się do wymierzenia sprawcy określonej dolegliwości, jest dla nich wspólny. Wcześniej, kiedy wyłącznym zamierzeniem reakcji kryminalnej była zemsta, odwet, rozróżnienie celów kary kryminalnej i administracyjnej mogło mieć sens. Obecna nauka odrzuca jednak ideę odwetu i o karze jako odwecie można mówić tylko w takim znaczeniu, że człowiek ponosi konsekwencje za swe czyny, które godzą w interes innych ludzi lub interes ogółu. Dotyczy to zarówno przestępstw, jak i wykroczeń. Przykładowo, jeśli sprawca dopuści się wykroczenia w postaci zakłócania krzykiem lub hałasem spokoju i porządku publicznego, to czyn taki bez wątpienia spotka się negatywną oceną społeczeństwa, a sprawca z publicznym potępieniem. Jakkolwiek sprawca ten ponosiłby surowsze konsekwencje, gdyby np. znieważył funkcjonariusza na służbie, zawsze jednak kara, która go spotka za to wykroczenie, spotka się ze społecznym potępieniem. Dlatego też kara za wykroczenie, podobnie jak kara kryminalna, będzie miała oddziaływanie o charakterze prewencji ogólnej, jak i szczególnej. Zapewne sprawca ponownie nie popełni tego samego wykroczenia albo będzie miał większe obawy przed kolejnym jego popełnieniem, zdając sobie sprawę z konsekwencji z tego wynikających. Społeczeństwo natomiast zauważy, że nie warto nie przestrzegać przepisów prawa.

Istnieją także różnice między karą kryminalną a karą wymierzaną za wykroczenia. W karze kryminalnej przeważa nieco element prewencji szczególnej „w sensie jakiegoś poważniejszego, długofalowego oddziaływania na psychikę sprawcy”, w karze administracyjnej wymierzonej za naruszenie przepisów karno-administracyjnych przeważa zaś „element doraźnych bodźców negatywnych dolegliwości niewielkiej, lecz szybkiej zbliżającej się nieraz do zwykłego napomnienia”³³. Często także ze względu na różny stopień społecznej szkodliwości

³² Na przykład w sprawach o nieumyślne spowodowanie pożarów niepowodujących groźnych skutków przeciętne kary wahały się w granicach 300-500 złotych grzywny; w tych granicach oscylowały także kary wymierzone osobom trudniącym się działalnością gospodarczą bez zezwolenia (dane powyższe dotyczą Łodzi). Podaję za H. Popławskim, *Karalność czynu przestępnego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną...*, s. 41.

³³ M. Cieślak, *Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym...*, s. 35.

przestępstwa i wykroczenia różny był stopień negatywnej oceny i potępienia zarówno sprawcy, jak i czynu ze strony społeczeństwa. Jednakże, co należy podkreślić, różnice te sprowadzają się do odmienności o charakterze ilościowym, a nie jakościowym.

Podobne argumenty padają ze strony zwolenników odmienności jakościowej między administracyjnymi karami pieniężnymi a sankcjami kryminalnymi. Niektórzy wskazują, że ważne różnice pomiędzy omawianymi karami dają się dostrzec w odniesieniu do ich istoty³⁴. Istota kary kryminalnej sprowadza się do wyrządzenia osobistej dolegliwości sprawcy przestępstwa. Kara ta jest dolegliwa, ponieważ dotyka tak istotnych dóbr osoby karanej, jak jej majątek, wolność, prawa obywatelskie³⁵, a także jest bardzo mocno związana z problemami etyki, filozofii, socjologii, psychologii, penologii kryminalnej. Istnieje także rozbudowana teoria na temat celów, które kara ta ma spełniać. Kara administracyjna godzi jedynie w dobro w postaci majątku podmiotu naruszającego obowiązki administracyjno-prawne (nie zawsze majątek osoby fizycznej) i ma bardziej praktyczny, utylitarny wymiar, a katalog celów które realizuje jest inny³⁶ albo uboższy. Zdaniem autorów tego poglądu kary kryminalne są wymierzane za fundamentalne naruszenia zasad dotyczących współżycia ludzi w społeczeństwie, natomiast administracyjne kary pieniężne sankcjonują naruszenie norm o charakterze nie rzadko technicznym i stanowią dodatkowy środek służący administracji do realizacji jej zadań. Podmiot postępujący sprzecznie z normami administracyjno-prawnymi nie tyle godzi w konkretne dobra (wartości) etyczno-moralne, ale raczej przeszkadza w urzeczywistnianiu zadań administracji.

Uważam, że odwoływanie się do kryteriów takich jak: stopień społecznej szkodliwości, stopień społecznego potępienia lub społecznego niebezpieczeństwa czynu, stopień związania kar z problemami etyki, filozofii, socjologii czy innych nauk, charakter i rodzaj naruszanych danym czynem dóbr, sama jego natura czy też odmienności celów administracyjnych kar pieniężnych i kar kryminalnych nie wnosi większych wartości poznawczych do dyskusji na temat przynależności administracyjnych kar pieniężnych do reżimu odpowiedzialności administracyjnej czy też odpowiedzialności karnej i nie może stanowić kryterium decydującego o przynależności tych kar do jednego ze wspomnianych rodzajów odpowiedzialności. Są to kryteria na tyle nieostre, nieprzejrzyste, niejednoznaczne i niedookreślone, że nie mogą decydować o charakterze administracyjnych kar pieniężnych.

Jeżeli rozważymy kryterium w postaci odmienności celów kar i związaną z nim różnorodność chronionych dóbr, to na przykład porównując dwie kary: pierwszą z art. 40 ust. 12

³⁴ Por. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych...*, s. 132.

³⁵ K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 7; I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 221; J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 254-255.

³⁶ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym...*, s. 345; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 232-233.

Ustawy o drogach publicznych oraz karę za wykroczenie z art. 99 § 1 pkt 2 k.w., to możemy stwierdzić, iż celem tej pierwszej jest ochrona pasa drogowego, ponieważ przepis ten znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Pas drogowy”, natomiast drugiej, znajdującej się w rozdziale zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”, ochrona bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych, co wskazywałoby także na to, że przedmiot ochrony nie jest tożsamy. Ale możemy też powiedzieć, że poprzez ochronę pasa drogowego zapewniamy bezpieczeństwo i porządek na drogach publicznych i przepis art. 40 ust. 12 Ustawy o drogach publicznych spełnia ten sam cel i ma za zadanie chronić to samo dobro (ten sam przedmiot ochrony) co art. 99 § 1 pkt 2 k.w., tzn. bezpieczeństwo i porządek na drogach publicznych.

Kryterium kwalifikacji zależy tylko i wyłącznie od niejasno sformułowanego celu i przedmiotu ochrony wyinterpretowanego przy zastosowaniu wykładni językowej, systemowej (np. z tytułu rozdziału) czy też funkcjonalnej, przy czym każda z tych wykładni może przynieść inny rezultat.

Podobnie, rozważając zachowanie zagrożone karą administracyjną w postaci decyzji uprawnionego organu o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób taksówką osobową, za czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w postaci przedziurawienia opon w samochodzie innego taksówkarza oraz kary kryminalnej za zniszczenie mienia w postaci przedziurawienia tych samych opon, na pierwszy rzut oka możemy stwierdzić, że cel obu tych kar jest inny, pierwszej z nich ochrona konkurencji, a ściślej mówiąc przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji, natomiast drugiej ochrona mienia. Jeżeli natomiast nieco uogólnimy te cele do np. ochrony zasad współżycia społecznego, to przy takim założeniu okaże się, że cel obu tych kar jest taki sam. Punkt widzenia zależy od sformułowanego celu czy też przedmiotu ochrony.

Ponadto nawet jeżeli dojdziemy do wniosku o odrębności celów i przedmiotów ochrony obu tych kar, to nie otrzymamy kryterium pozwalającego jednoznacznie określić przynależność administracyjnych kar pieniężnych do reżimu odpowiedzialności administracyjnej czy też karnej. Jeżeli rozważymy przykład z zakresu prawa karnego w postaci czynu polegającego na spółkowaniu ojca ze swoją córką w wieku poniżej lat 15, to czyn ten wypełnia znamiona zarówno „czynu nierządowego z osobą poniżej lat 15” (art. 203 k.k.), jak i znamiona „spółkowania z krewnym w linii prostej” (art. 206 k.k.) i w tym przypadku odrębność zarówno celów ochrony, jak i dóbr chronionych nie sprawia, iż będziemy mieć do czynienia z odrębnym rodzajem odpowiedzialności, a wręcz przeciwnie – ustawodawca dąży w takim przypadku do uniknięcia multiplikowania ocen prawnych na bazie jednego czynu poprzez zastosowanie konstrukcji kumulatywnego zbiegu przepisów wyrażonej w art. 11 k.k.

Argumentem padającym w dyskusji na temat specyfiki administracyjnych kar pieniężnych w stosunku do kar kryminalnych mającym jednoznacznie stwierdzić, iż administracyjne kary pieniężne nie stanowią wyrazu odpowiedzialności karnej, było twierdzenie, iż podmiotem

czynu w znaczeniu prawnokarnym może być jedynie człowiek, osoba fizyczna, a nie zwierzę i osoba prawna, dlatego wywodzono, że skoro przestępstwo jest czynem, a podmiotem tego czynu może być jedynie osoba fizyczna, to administracyjne kary pieniężne nakładane na jednostki organizacyjne nie mają nic wspólnego z odpowiedzialnością karną za przestępstwa³⁷. W piśmiennictwie można było spotkać także pogląd, że skoro przestępstwo jest czynem zawinionym, to podmiotem czynu może być tylko człowiek (a nie osoba prawna), gdyż tylko on jest zdolny zawinić³⁸.

Argument ten w chwili obecnej, w kontekście rozważanego zagadnienia, stracił na znaczeniu z uwagi na wejście w życie Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁹.

W. Radecki, który był daleki od uznania administracyjnych kar pieniężnych za rodzaj odpowiedzialności karnej, twierdził z kolei, że kluczowym elementem niepozwalającym uznać administracyjnych kar pieniężnych za odpowiedzialność karną osób prawnych był brak możliwości wymierzania tych kar w ramach swobodnego wymiaru kary w granicach określonych ustawą, co dla prawa karnego jest bardzo charakterystyczne. Wysokość kary administracyjnej była bowiem ustalana na zasadzie niemal pełnego automatyzmu, gdyż wynikała ona z zastosowania określonych tabel i organ wymierzający karę nie mógł według własnego uznania określić jej wysokości, nie mógł także w żaden sposób jej modyfikować. Twierdził ponadto, że na wyrost byłoby twierdzenie, iż kara pieniężna czyni zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości, o oddziaływaniu wychowawczym trudno mówić, a sama funkcja prewencyjna to za mało, aby uznać karę pieniężną za wyraz odpowiedzialności karnej⁴⁰.

Sam autor jednak zmienił zdanie na ten temat. Po pierwsze zauważył, że ustawodawca wprowadził zmianę w kwietniu 1989 r. w postaci możliwości odroczenia terminu płatności kary z obowiązkowym zaliczeniem jej na poczet środków własnych na zrealizowane inwestycje ochronne, która to instytucja miała charakter środka probacyjnego zbliżającego kary administracyjne do prawa karnego. Po drugie dostrzegł, że ustawodawca z czasem wprowadził regulacje, które osłabiły – w odniesieniu do kar pieniężnych przewidzianych w ustawach morskich oraz prawie geologicznym i górniczym – jeden z najważniejszych zdaniem W. Radeckiego argumentów przemawiających przeciwko tezie o odpowiedzialności karnej osób prawnych, tj. wprowadziły swobodny wymiar kary w granicach określonych ustawą⁴¹.

³⁷ W. Wolter, *Nauka o przestępstwie. Analiza prawnicza na podstawie przepisów części ogólnej kodeksu karnego z 1969 r...*, s. 50.

³⁸ W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1986, s. 126.

³⁹ Dz.U. Nr 197, poz. 1661.

⁴⁰ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska*, Dębe 1990, s. 97-98.

⁴¹ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 45.

Bardzo istotnym elementem struktury administracyjnych kar pieniężnych, który zdaniem wielu autorów odróżnia je od kar kryminalnych, jest przesłanka subiektywizująca odpowiedzialność, czyli wina. Jest to przesłanka budząca największe kontrowersje i wątpliwości ze względu na brak jednoznacznych reguł jej stosowania w przypadku kar pieniężnych. Cytując W. Radeckiego:

W dyskusjach prowadzonych niegdyś w gronie ekonomistów padały argumenty przemawiające za rezygnacją z kar pieniężnych i zastąpieniem ich opłatami m.in. dlatego, że opłata powinna być skuteczniejsza niż kara, która wymaga udowodnienia winy⁴².

Skojarzenie „kary” i „winy” okazało się zatem tak silne, że niejako automatycznie kierowało na tor rozumowania, że jeśli ma być „kara”, to wcześniej musiała być „wina”⁴³. Tradycyjnie przyjmuje się, że odpowiedzialność prawna w prawie administracyjnym ma charakter obiektywny i nie jest uzależniona od winy sprawcy. Wielu przedstawicieli nauki, a także liczne orzecznictwo uważa, że do przyjęcia tej odpowiedzialności wystarczający jest sam fakt naruszenia obowiązków administracyjno-prawnych, bez względu na przyczynę, która do tego doprowadziła⁴⁴. Podając za D. Szumiło-Kulczycką w 88 przypadkach statuujących

⁴² A. Ginsberg-Gebert, P. Jeżowski, M. Woźniak, *Rachunek ekonomiczny w dziedzinie ochrony środowiska, możliwości i uwarunkowania jego zastosowań*, [w:] *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, pod red. A. Ginsberga-Geberta, Warszawa 1976, s. 94-95.

⁴³ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 94-95.

⁴⁴ Por. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1999, s. 74; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna...*, s. 183; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Poznań-Wrocław 2001, s. 105; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 134; J. Grabowski, *Publiczny obrót papierami wartościowymi. Ustrój prawny i procedury*, Warszawa 1996, s. 202; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze 2002, s. 292; P. Sikora, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, Wrocław 2002, s. 97; wyrok NSA z 3 stycznia 1983 r., i SA 1517/83, Rzeczpospolita z 18 grudnia 1984 r.; wyrok NSA z 6 maja 1982 r., SA 74/82, Rzeczpospolita z 7 lutego 1983 r.; wyrok NSA z 10 sierpnia 1982 r., i SA 579/82, Rzeczpospolita z 7 lutego 1983 r.; wyrok NSA z 9 grudnia 1986 r., IV SA 704/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 66; wyrok NSA z 6 stycznia 1987 r., IV SA 667/86, ONSA 1987, z. 1, poz. 6; wyrok NSA z 9 kwietnia 1986 r., IV SA 358/86, ONSA 1986, z. 2, poz. 47; wyrok NSA z dnia 14 października 1998 r., IV SA 1792/96, Lex nr 45145; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1994 r., SA/Lu 49/94, Monitor Podatkowy 1995, z. 6, s. 189, w którym sąd stwierdził: „pobranie opłaty manipulacyjnej dodatkowej od przewoźnika lub spedytora w razie zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 70 ust. 3 Prawa celnego, jest niezależne od kwestii winy przewoźnika lub spedytora”; wyrok NSA z dnia 16 stycznia 1996 r., SA/Po 2264/95, Prawo Gospodarcze 1996, z. 7, s. 35, w którym NSA przyjął, że: „(...) opłata manipulacyjna dodatkowa, będąca formą sankcji, obciąża przewoźnika bez względu na to, czy przyczynił się on, czy też nie do próby przywiezienia towaru nieujętego w dokumentacji celnej. Brak świadomości przewoźnika co do okoliczności, iż jego kierowca dopuścił się wymienionego czynu nie zwalnia przewoźnika od obowiązku uiszczenia opłaty”; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2001 r., III SA 2661/00, Lex nr 51232; wyrok NSA z 9 października 2001 r., II SA 2169/00, w którym stwierdzono, że: „przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie przewidują żadnych sytuacji wyjątkowych, które umożliwiłyby organom administracji odstępnie od wydania decyzji administracyjnej lub wymierzenia należności, jeśli spełnione są przesłanki art. 28 tej ustawy. W szczególności błędy popełnione przy pomiarach geodezyjnych lub zła interpretacja przepisów ustawy, nawet jeżeli były niezawinione przez sprawcę wyłączenia, nie są okolicznościami, które w świetle przepisów ustawy zdjęłyby z niego odpowiedzialność za wyłączenie gruntów z produkcji”; uchwała SN z dnia 5 września 1995 r., III AZP 16/95 z glosą K. Gruszeckiego, PiP 1996, z. 10, s. 109.

administracyjne kary pieniężne ustawa na temat winy milczy. Z kolei w dalszych 14 przypadkach wymagane jest uwzględnienie subiektywnej strony zachowania karalnego, co wynika wprost z ustawy bądź pośrednio z formy określenia sposobu popełnienia czynu zabronionego⁴⁵.

Pogląd ten nie jest jednak przyjmowany jednomyślnie⁴⁶. Podkreśla się, że już z samej istoty kary pieniężnej wynika przesłanka winy. Niektórzy autorzy podkreślają, że z tego powodu wina powinna być brana pod uwagę zarówno jako przesłanka decydująca o odpowiedzialności⁴⁷, jak też jako kryterium decydujące o wysokości kary pieniężnej⁴⁸.

Również TK nie jest w tej kwestii jednomyślny. Trybunał w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r. stwierdził, iż:

w odniesieniu do kary administracyjnej do jej wymierzenia musi wystąpić subiektywny element winy. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności⁴⁹.

W późniejszych orzeczeniach Trybunał odszedł jednak od stanowiska eksponującego znaczenie elementu subiektywnego przy wymierzaniu kar administracyjnych na rzecz obiek-

⁴⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 148.

⁴⁶ Por. m.in. M. Wierzbowski [w:] C. Banasiński i in., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 301; M. Wierzbowski [w:] R. Czerniawski, M. Wierzbowski, *Ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 145; A. Chtopecki [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, pod red. L. Sobolewskiego, Warszawa 1999, s. 593; A. Skoczylas, *Sankcje nakładane na członków zarządy banku na podstawie art. 141 prawa bankowego jako przykład kary administracyjnej*, *Prawo Bankowe* 2000, nr 12, s. 50; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 402; uchwała NSA z 21 grudnia 1998 r., OPS 13/98, OSP 1999, z. 6, poz. 107 z aprobującymi glosami A. Lipińskiego i W. Radeckiego; wyrok SA z dnia 24 kwietnia 1996 r., XVII Ama 34/95, w którym sąd stwierdził, że: „kary pieniężne powinny być stosowane w sytuacji, gdy zachowanie podmiotu gospodarczego nie tylko jest bezprawne, ale można także przypisać sprawcy winę w znaczeniu subiektywnym. Wina jest bowiem podstawową zasadą odpowiedzialności w polskim prawie”; wyrok SA z 6 stycznia 1999 r., XVII Ama 69/98; wyrok NSA z 11 maja 1999 r., IV SA 812/97, w którym sąd przyjął, że okolicznością wyłączaającą odpowiedzialność jest błędne uprzednie działanie organów administracji, w następstwie którego jednostka dopuszcza się przekroczenia; wyrok NSA z 19 marca 2001 r., IV SA 168/99, Wspólnota 2001, nr 15, s. 50, w którym stwierdzono, iż podmiot legitymujący się ostateczną decyzją zezwalającą na wycięcie drzew, nawet jeśli pochodziła ona od organu niewłaściwego, nie może być obciążony karą pieniężną za wycięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia; wyrok NSA z 27 października 1999 r., II SA 1586/99, *Prawo Gospodarcze* 2000, z. 3, s. 38, w którym NSA uznał, że: „towarzystwo emerytalne nie ponosi odpowiedzialności administracyjnej (kary pieniężnej) za działania osób trzecich-pośredników prowadzących działalność akwizycyjną na jego rzecz”.

⁴⁷ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 218-219; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych...*, s. 143.

⁴⁸ K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, s. 145.

⁴⁹ Orzeczenie z 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5.

tywnej postaci odpowiedzialności administracyjnej⁵⁰. W wyroku z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, TK zaznaczył jednak, iż:

obiektywna koncepcja odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej) przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability* nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić (...). Ustawodawca nie odrzuca kategorii winy jako elementu odpowiedzialności, tyle tylko, że na zasadach przyjętych i akceptowanych na gruncie prawa cywilnego, co w gruncie rzeczy oznacza odrzucenie zasady domniemania niewinności. Jednakże brak winy podmiotów w stosunku, do których ma być zastosowana sankcja (...) może być przesłanką odstąpienia od zastosowania sankcji lub jej złagodzenia, tyle tylko, że fakt ten musi wykazać podmiot w stosunku, do którego istniał normatywnie określony obowiązek określonego zachowania.

Jak zauważa W. Radecki, trafne jest spostrzeżenie, że żaden przepis ustaw przewidujących kary pieniężne ani rozporządzeń wykonawczych do nich nie wskazuje, jakoby wina była przesłanką wymierzenia kary. Ale równie trafne jest spostrzeżenie, że żaden taki przepis nie wskazuje, że wina nie jest warunkiem wymierzenia kary⁵¹. Może zatem z zasad systemu prawa należałoby wnosić, że wina musi być warunkiem wymierzenia kary?

Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ponieważ brak odpowiedniej teorii odpowiedzialności administracyjnej i dlatego orzecznictwo i nauka stara się poszukiwać pewnych rozwiązań łagodzących nieco koncepcję obiektywnej odpowiedzialności. Póki co, odnosząc się do rozróżnień spotykanych w systemach *common law* na *strict liability* i *absolute liability*, szersze uznanie znajduje, jak m.in. w wyżej zacytowanym wyroku TK, pierwsza koncepcja, tj. *strict liability*⁵² polegająca na odpowiedzialności obiektywnej (bez winy), ale ten, kto ma ją ponieść, może się od niej uwolnić, wykazując, iż uczynił wszystko, czego można od niego rozsądnie wymagać, aby do czynu pociągającego za sobą odpowiedzialność nie dopuścić. W koncepcji *absolute liability* nie ma żadnych okoliczności zwalniających od odpowiedzialności.

Interesujący jest także sposób interpretacji przepisów wspólnotowego prawa konkurencji, zgodnie z którymi antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorstw mogą być sankcjonowane karą pieniężną (*fines*), o ile dane przedsiębiorstwo dopuściło się tych zachowań umyślnie (*intentionally*) lub w wyniku niedbalstwa (*negligently*)⁵³.

⁵⁰ Por. uzasadnienia wyroków TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn.. K 17/97, OTK ZU 1998, z. 3, poz. 30, wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn.. P 12/01, OTK ZU 2002, z. 4a, poz. 50.

⁵¹ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 96.

⁵² Por. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn.. P 12/01, OTK ZU 2002, z. 4a, poz. 50; W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 101.

⁵³ Zob. art. 15 rozporządzenia Rady nr 17/62/EWG (OJ, 1962, L 13/204 ze zm.) oraz art. 14 rozporządzenia Rady nr 4064/89/EWG w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw (OJ, 1990, L 257/13 ze zm.).

Można więc powiedzieć, że powoli zaczyna się kształtować zgoda co do potrzeby uwzględnienia elementu subiektywnego (winy) przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych. Brak jednak zgody co do tego, jak należałoby ten podmiotowy (subiektywny) element rozumieć. Element ten nie może być przy tym jedynie okolicznością braną pod uwagę obok innych czynników przy ustalaniu odpowiedzialności, lecz powinien generalnie warunkować zasadność wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, ponieważ indywidualizacja odpowiedzialności jest kardynalną zasadą współczesnego prawa i nie ma powodów, aby odmawiać tej zasadzie racji bytu również w tym obszarze. Ze względu na specyfikę wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, polegającą często na potrzebie wymierzania ich szybko i efektywnie, nie wydaje się konieczne, aby to organ administracji stosujący karę pieniężną udowadniał winę sprawcy, ale z całą pewnością poszczególne jednostki powinny mieć prawo przynajmniej do wykazywania swej niewinności oraz dowodzenia, że za dane naruszenie nie ponoszą odpowiedzialności.

Kary kryminalne stoją, a przynajmniej powinny stać, najwyżej w hierarchii dolegliwości i podlegają najpełniejszemu reżimowi zasad i przesłanek ich wymierzania (w tym między innymi potrzebie udowodnienia sprawcy winy, o czym stanowi *expressis verbis* art. 1 § 3 Kodeksu karnego (dalej: k.k.), który stanowi, że: „Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”⁵⁴ oraz powinny pełnić rolę subsydiarną, tzn. nie powinny wkraczać tam, gdzie wystarczające są środki z innych dziedzin prawa. Wydają się, że sytuacja, w której do wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych nie jest potrzebne udowodnienie winy sprawcy, a nawet więcej – nie jest możliwe uniknięcie odpowiedzialności przez sprawcę (nawet niepoczytalnego – przez co *de facto* staje się surowszym rodzajem odpowiedzialności od odpowiedzialności karnej), może stanowić wyraz obniżania gwarancji procesowych po stronie ukaranego za pomocą nieskomplikowanego zabiegu polegającego na zakwalifikowaniu przez ustawodawcę danego czynu do kategorii deliktów administracyjnych zamiast do przestępstw lub wykroczeń.

Ostatnim elementem, który warto rozważyć, zastanawiając się nad charakterem administracyjnych kar pieniężnych, jest kryterium proceduralne, a właściwie odpowiedź na pytanie, czy nie jedynym czynnikiem decydującym albo co najmniej kluczowym dla przynależności administracyjnych kar pieniężnych do odpowiedzialności administracyjnej albo karnej jest decyzja ustawodawcy polegająca na zaszeregowaniu tych kar do danego reżimu odpowiedzialności prawnej?

Rozważania na temat elementu materialnego stanowiącego cechę charakterystyczną administracyjnych kar pieniężnych mogącego zadecydować o przynależności tych kar do reżimu odpowiedzialności karnej albo administracyjnej nie przynoszą satysfakcjonującego rezultatu. W tym m.in. analiza elementu subiektywnego, czyli winy nie pozwala jedno-

⁵⁴ Dz. U. z 1997 nr 88 poz. 553.

znacznie określić charakteru tych kar, gdyż dopiero wtórnie (pochodnie) już po zakwalifikowaniu tych kar do danego reżimu odpowiedzialności możemy określać subiektywny lub obiektywny charakter tej odpowiedzialności, natomiast nie stanowi on samoistnego kryterium kwalifikacyjnego.

Z tego powodu warto odnieść się do kryterium czysto proceduralnego, którego kluczową rolą nie jest doszukiwanie się cech charakterystycznych administracyjnych kar pieniężnych czy jakiegoś specyficznego elementu materialnego, ale czysto proceduralna decyzja ustawodawcy o umieszczeniu tych kar w danej regulacji ustawowej, poddaniu ich określonej procedurze wymierzania i wskazaniu odpowiednich uprawnionych organów.

Na ten aspekt zwraca uwagę wielu autorów opowiadających się za zakwalifikowaniem kar pieniężnych do odpowiedzialności administracyjnej⁵⁵, a także niektórzy autorzy dostrzegający różnicę między przestępstwami a wykroczeniami w okresie obowiązywania prawa karno-administracyjnego⁵⁶.

Jednakże samo zakwalifikowanie kar pieniężnych do odpowiedzialności administracyjnej nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z kwalifikacją kar pieniężnych, ponieważ jak wcześniej wskazano doktryna prawa administracyjnego nie wypracowała dostatecznie określonej definicji pojęcia odpowiedzialności administracyjnej.

Przydatne okazują się w tym kontekście cechy tej odpowiedzialności wskazane przez J. Bocię takie jak: oparcie na prawie administracyjnym bez warunkującego związku z prawem rzeczowym, naruszeniem zobowiązania czy czynem niedozwolonym rozumianym w kategoriach prawa cywilnego, określenia treści i rozmiarów tej odpowiedzialności dokonują organy administracji państwowej, określenie to następuje w sposób władczy, działanie tych organów ma charakter stały, permanentny i podejmowany jest przede wszystkim z urzędu, procedura realizacji tego obowiązku odbywa się przy wykorzystaniu instytucji postępowania administracyjnego, przy realizacji funkcji odpowiedzialności administracyjnej chodzi zawsze o realizację interesu społecznego, ustalenie przyczyny uruchomienia tej odpowiedzialności ma przebieg obiektywny⁵⁷. Jak wskazuje W. Radecki odpowiedzialność ta musi mieć charakter bezprawny (co wyłącza z zakresu tej odpowiedzialności np. opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska)⁵⁸.

Takie czysto formalne podejście do zagadnienia charakteru administracyjnych kar pieniężnych, czynione w oparciu o ustawowe zaszeregowanie tego typu środków, nie jest oczywiście bez wad. Po pierwsze nie uwzględnia ono specyfiki pewnych regulacji w ramach

⁵⁵ P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna...*, s. 181-182; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym...*, s. 352; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych...*, s. 131; D. Szumito-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 20.

⁵⁶ M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach...*, s. 480.

⁵⁷ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne...*, s. 224-225.

⁵⁸ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 48.

określonej dziedziny prawa i niejako ogranicza pole rozważań do podstawowych rodzajów odpowiedzialności takich jak karna, administracyjna czy cywilna. Po drugie formalne, oparte wyłącznie na przypisaniu ustawowym, charakteryzowanie środków prawnych nie uwzględnia aspektu materialnego danych środków i pomija rzeczywistą treść i charakter danej regulacji. W szczególności przy takim podejściu pojawia się problem, jak rozumieć art. 42 Konstytucji, który stanowi: odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, tzn. czy jest to termin o ustalonym z góry znaczeniu, a cytowana norma wyznacza jedynie warunki tej odpowiedzialności, czy też użyte w tym przepisie pojęcie „odpowiedzialność karna” ma charakter autonomiczny i w konsekwencji obejmuje wszelkie formy karania za czyny zabronione pod groźbą kary⁵⁹. W zależności od przyjęcia jednego czy drugiego sposobu rozumienia tego przepisu, różny będzie też jego zakres oddziaływania. W przypadku pierwszej koncepcji zakres zastosowania tego przepisu zostanie ograniczony jedynie do odpowiedzialności za przestępstwa i dalsza część tej normy będzie stanowiła warunek niezbędny zastosowania tej odpowiedzialności. W drugim przypadku norma ta będzie nam wskazywała sytuacje, w których mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną, co pociągnie za sobą konsekwencje związane z zastosowaniem gwarancji procesowych wskazanych w ust. 2 i 3 tego przepisu, ponieważ zawsze wtedy, gdy ustawodawca zabrania czegoś pod groźbą kary, to będziemy mieli do czynienia z odpowiedzialnością karną, a co za tym idzie koniecznością zagwarantowania jednostce prawa do obrony i domniemania niewinności.

Trudno jednoznacznej odpowiedzi poszukiwać w orzecznictwie TK, ponieważ w różnych orzeczeniach Trybunał opowiada się raz za pierwszą, innym razem za drugą koncepcją.

W wyroku z dnia 4 lipca 2002 r.⁶⁰ TK jednoznacznie opowiedział się za pierwszą koncepcją:

(...) art. 42 ust. 1-3 Konstytucji, który – co należy wyraźnie zaznaczyć – w sposób niebudzący wątpliwości odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestiono-

⁵⁹ K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego*, CzPKiNP 1999, z. 1, s. 5 lub K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności w sferze prawa represyjnego*, [w:] *Racjonalna reforma prawa karnego*, red. A. Zoll, Warszawa 2001, s. 315.

⁶⁰ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK ZU 2002, z. 4 A, poz. 50; por. także wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06 OTK ZU 1/A/2007, poz. 2; wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08 OTK ZU 9/A/2008, poz. 160; postanowienie TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07 OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 184; wyrok TK z 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08 OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105; wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08 OTK ZU 8/A/2009, poz. 105; wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 OTK ZU 2/A/2010, poz. 15.

wania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3.

Ten punkt widzenia Trybunału limituje odpowiedzialność karną tylko do tego, co faktycznie zostało uznane przez ustawodawcę za taką i w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której zaszerogowanie sankcji do innej gałęzi prawa powoduje, że gwarancje zawarte w art. 42 Konstytucji nie będą miały zastosowania.

Natomiast m.in. w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r.⁶¹ Trybunał zajął przeciwne stanowisko:

W ocenie Trybunału konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym przypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Przedstawione zasady konstytucyjne obejmują różne dziedziny prawa represyjnego, w tym m.in. prawo wykroczeń.

Z kolei z punktu widzenia materialnej odmienności administracyjnych kar pieniężnych, nawiązujących nie tyle do ich ustawowego zaszerogowania, ile do ich materialnej treści i faktycznego charakteru, może okazać się, że kary te niczym nie różnią się od kar wymierzanych w postępowaniu karnym czy wykroczeniowym⁶². Na ten aspekt wskazuje wielu autorów, w tym m.in. K. Wojtyczek, pisząc, że tego typu regulacje mogą służyć obejściu gwarancji z art. 42 Konstytucji⁶³. W podobnym tonie o administracyjnych karach pieniężnych wypowiedział się A. Lipiński, podając w wątpliwość konstytucyjność regulacji prawa energetycznego zezwalającemu Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki na wymierzanie kar pieniężnych o jego zdaniem penalnym charakterze⁶⁴. J. Skupiński, przychyliając się do poglądów o karnym charakterze

⁶¹ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; por. także wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03 OTK ZU 10/A/2004, poz. 103; wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 OTK ZU 3/A/2007, poz. 27; wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06 OTK ZU 7/A/2008, poz. 120.

⁶² Por. D. Szumito-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 22-24.

⁶³ K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego*, CzoPKiNP 1999, z. 1, s. 5 lub K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności w sferze prawa represyjnego*, [w:] *Racjonalna reforma prawa karnego*, red. A. Zoll, Warszawa 2001, s. 315.

⁶⁴ A. Lipiński, *Niektóre problemy nowego prawa energetycznego*, PUG 1998, nr 5, s. 8.

administracyjnych kar pieniężnych, dodaje, że jest to odpowiedzialność karna, tyle że „formalnie zakamuflowana” przez nadawanie jej administracyjnego charakteru⁶⁵.

Mimo wyżej wskazanych wad ujęcia formalnego, uważam, iż stanowi ono kryterium bardziej przejrzyste, pozwalające w stosunkowo prosty sposób na zaszeregowanie administracyjnych kar pieniężnych po stwierdzeniu występowania cech wymienionych przez J. Bocię do reżimu odpowiedzialności administracyjnej lub karnej. Jednakże kryterium to powinno być skuteczne przy założeniu, że ustawodawca przestrzega pewnych reguł ustanawiania tych kar.

W literaturze wskazuje się, że za odstąpieniem od karnej metody regulacji stosunku społecznego na rzecz metody administracyjnej i obiektywnego charakteru odpowiedzialności prawnej może przemawiać typ stosunku społecznego i chęć uwolnienia się od odpowiedzialności na zasadzie winy⁶⁶, jak np. w ochronie środowiska czy wolnej konkurencji. Ustawodawca w ten sposób może odciążać wymiar sprawiedliwości na rzecz administracji publicznej, a także umożliwiać szybsze rozpatrywanie spraw. Czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę przy konstruowaniu odpowiedzialności w reżimie odpowiedzialności administracyjnej lub karnej, powinien być stopień zagrożenia, jaki niesie ze sobą działanie podlegające karze dla wartości ważnych społecznie⁶⁷. Nie budzi wątpliwości, że naruszenie takich dóbr jak życie, zdrowie, wolność, ład konstytucyjny czy obronność kraju ze względu na swoją rangę i doniosłość powinno być karane sankcjami prawa karnego, a nie administracyjnymi sankcjami pieniężnymi. W przypadku naruszenia tych dóbr kara finansowa, mimo nawet swej dolegliwości, nie spełniłaby często wystarczającej funkcji prewencyjnej jak i restrybtywnej.

Na uwagę zasługuje stanowisko TK, który w licznych orzeczeniach wskazywał, że co do zasady ustawodawcy przysługuje swoboda określania sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku wynikającego z art. 83 Konstytucji nakładającego na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁸. W wyroku z dnia 25 marca 2010 r.⁶⁹ Trybunał orzekł: „Należy zatem rozważyć, czy kształtując zasady odpowiedzialności za niewykonanie

⁶⁵ J. Skupiński, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle polskiej ustawy z dnia 28 października 2002 roku (próba zarysu problematyki)*, [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze. Aktualne problemy prawa i procesu karnego. Księga ofiarowana Profesorowi Janowi Grajewskiemu*, red. M. Płachta, Gdańsk 2003, s. 368.

⁶⁶ Por. uwagi W. Radeckiego do zmian reżimów odpowiedzialności w prawie morskim, [w:] *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?...*, s. 10-14.

⁶⁷ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania...*, s. 102.

⁶⁸ Por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98 OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99 ; sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, s. 445; wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01 OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03 OTK ZU 6/A/2004, poz. 56; wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06 OTK ZU 1/A/2007 r., poz. 2; wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. P/43/06 OTK ZU 8/A/2007, poz. 95.

⁶⁹ Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU 3/A/2010, poz. 26.

prawnych obowiązków, ustawodawca skrępowany jest normami konstytucyjnymi. Nie ulega wątpliwości, co niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał, że swoboda ustawodawcy w nakładaniu tego typu kar nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad zawartych w Konstytucji (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 i powołane tam orzecznictwo). Do zasad tych należą wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do prawa i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) czy też zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości (wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia⁷⁰. Podobny kierunek rozumowania przyjął TK w wyroku z 4 lipca 2002 r., gdzie podkreślił, że to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym. Nie ma więc przeszkód, aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach, np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym⁷¹.

Można powiedzieć, że ustawodawca konstruując odpowiedzialność za naruszenie prawa, powinien kierować się co najmniej dwoma nakazami. Po pierwsze, musi brać pod uwagę charakter naruszenia. Jeżeli naruszenie danego dobra w systemie wartości społecznych zasługuje na szczególne potępienie, to konsekwencją tego powinno być ustanowienie sankcji karnej. Natomiast moralnie ambiwalentny typ zachowania się może być karany przy zastosowaniu administracyjnych kar pieniężnych. Po drugie, jeżeli jednak w ocenie prawodawcy uzasadnione jest ustanowienie sankcji, to decydując o powierzeniu organowi publicznemu karanie za dany typ działania, powinien mieć na uwadze, by przewidziana prawem dolegliwość, w sensie materialnym, nie miała charakteru sankcji karnej. Podstawowym zarzutem wobec takiej konstrukcji byłoby naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, poprzez przekazanie funkcji orzeczniczych w sprawie dotyczącej sankcji karnej organowi pozasądowemu i tym samym naruszenie fundamentalnej zasady prawa do sądu, ponieważ zgodnie z polskim prawem sądy administracyjne badałyby jedynie formalną zgodność wydanej decyzji z prawem, a nie jej merytoryczną zasadność⁷². Orzecznictwo organów EKPC opiera się na niezależnej od państw członkowskich interpretacji poszczególnych

⁷⁰ Wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

⁷¹ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50.

⁷² M. Winceniak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania...*, s. 105.

sformułowań zawartych w tekście konwencji. W przypadku znajdującego się w art. 6 konwencji pojęcia „sprawa karna” narodowe zaszeregowanie wywiera skutek działający jednokierunkowo. Wtedy gdy prawo danego państwa przyporządkowuje określone zachowanie do prawa karnego, to w następstwie tego państwo jest zobligowane do przestrzegania regulacji przewidzianych dla tego prawa w tekście konwencji, a organy danego państwa nie są władne do badania zasadności tej klasyfikacji. Jeżeli natomiast prawo danego państwa zaszeregowuje dane zachowania nie do prawa karnego, to nie jest to wiążące dla organów konwencji, w tym znaczeniu, że organy te mogą dokonać weryfikacji rzeczywistego charakteru tych uregulowań⁷³. Jak stwierdził ETPC:

Konwencja nie zakazuje państwom – przy wykonywaniu funkcji strażnika interesu publicznego – tworzenia i utrzymywania zróżnicowania kategorii czynów zagrożonych karą w prawie krajowym i definiowania granic między nimi. Nie oznacza to jednak, że klasyfikacja taka ma rozstrzygające znaczenie ze względu na cele Konwencji. Gdyby państwa mogły swobodnie, przez zakwalifikowanie czynu zagrożonego karą jako przekroczenie porządkowe, a nie przestępstwo, wyłączyć działanie fundamentalnych klauzul art. 6 i 7, stosowanie tych postanowień byłoby uzależnione od ich suwerennej woli. Swoboda rozciągająca się tak daleko mogłaby prowadzić do rezultatów niezgodnych z przedmiotem i celem Konwencji⁷⁴.

Podsumowując rozważania na temat charakteru przynależności administracyjnych kar pieniężnych, uważam podobnie jak W. Radecki, że w obowiązującym stanie prawnym kary pieniężne są formą odpowiedzialności typu penalnego, którą umieściłbym w prawie administracyjnym⁷⁵ ze względu na kryterium formalne w postaci m.in. organów oraz procedury stosowanej przy ich wymierzaniu. Inaczej mówiąc, jest to odpowiedzialność administracyjna, ale dość swoista, nacechowana elementami wziętymi z prawa karnego. Należy jednakże podkreślić, że czynnik formalny nie zawsze może stanowić kryterium ostateczne, ponieważ w razie błędnego, nieprawidłowego zakwalifikowania danego zachowania przez ustawodawcę do reżimu odpowiedzialności administracyjnej zamiast karnej, powodującej chociażby naruszenie art. 6 EKPC w postaci prawa do rzetelnego procesu sądowego (w przypadku wymierzania kar pieniężnych nie obowiązuje zasada domniemania niewinności, a sądy administracyjne co do zasady nie mają możliwości ingerencji w merytoryczną zawartość decyzji orzekającej o wymierzeniu kary) czy konstytucyjnej zasady proporcjonalności, jednostce będzie przysługiwała odpowiednio skarga do ETPC w Strasburgu

⁷³ D. Szumito-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 78.

⁷⁴ Zob: *Óztürk v. Niemcy*, orzeczenie z 21 lutego 1984 r. (A. 730); M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo, t. I, Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Zakamycze 2001, s. 891; P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 302 i n.

⁷⁵ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska...*, s. 46.

z tytułu naruszenia jej praw do rzetelnego procesu sądowego lub możliwość zaskarżenia do TK aktu normatywnego dającego podstawę do wymierzenia kar pieniężnych z naruszeniem zasady proporcjonalności⁷⁶.

⁷⁶ Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności TK odwoływał się już w przeszłości do tej konstytucyjnej zasady, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć (orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39). Zdaniem Trybunału z zasady tej wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy:

- 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana,
- 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów),
- 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.

Zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (*Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Niewątpliwie zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki (orzeczenie TK z 27 kwietnia 1999 r., P. 7/98, OTK 1999, nr. 4, poz. 72). W sprawie tej chodziło o określenie w rozporządzeniu Rady Ministrów wysokości opłaty drogowej, mającej charakter administracyjnej kary pieniężnej. TK stwierdził, że wysokość tej kary narusza zasadę proporcjonalności z trzech powodów:

- 1) tego rodzaju surowa sankcja nie odniosła zamierzonego skutku, a doprowadziła do „sparaliżowania” administracji publicznej, która funkcjonuje, naruszając podstawowe zasady prawne, jak np. zasadę zaufania do organów państwa, zasadę sprawiedliwości społecznej, prawo do bezstronnego rozpatrzenia i załatwienia sprawy;
- 2) nie było konieczne wprowadzenie regulacji przewidującej za brak zezwolenia na przejazd pojazdem nie-normatywnym sankcję niemal 7 razy surowszą niż najwyższa kara grzywny za wykroczenie;
- 3) efekty tej regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń nałożonych na obywatela, zwłaszcza gdy się przyjmie za punkt odniesienia krajową średnią dochodów ludności.