

STANISŁAW WITKOWSKI¹

Odpowiedzialność obiektywna kontra odpowiedzialność absolutna na gruncie kar administracyjnych (art. 189d pkt 4 k.p.a.)

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie nowej regulacji zawartej w art. 189d pkt 4 k.p.a. tj. wpływu na karę administracyjną okoliczności przyczynienia się sprawy do zaistnienia deliktu administracyjnego. W pierwszej kolejności po przeprowadzeniu analizy dochodzę do wniosku, że przyczynienie się nie wpływa na sam fakt poniesienia odpowiedzialności, a jedynie brane jest pod uwagę na etapie ustalania wysokości kary. Świadczy to o ograniczonym jego zastosowaniu. Następnie dokonuję krytycznej analizy występującego ograniczenia, odwołując się do podstawowych zasad, które powinny być brane pod uwagę w procesie wykonywania prawa, czyli również podczas nakładania sankcji oraz funkcji jakie pełni administracyjna kara pieniężna.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność absolutna, odpowiedzialność obiektywna, administracyjna kara pieniężna, przyczynienie się do deliktu, subiektywizacja odpowiedzialności administracyjnej, reforma k.p.a.

¹ Dr Stanisław Witkowski – e-mail: stanislaw.witkowski@interia.eu; ORCID: 0000-0002-0801-2837.

STANISŁAW WITKOWSKI

Objective Liability versus Absolute Liability in Administrative Penalties (art. 189d pkt 4 K.p.a.)

Abstract

The purpose of the article is to discuss the new regulation provided in Art. 189d item 4 of the Code of Administrative Procedure, i.e. the impact of the circumstances of the offender's contribution to the occurrence of administrative tort on the administrative penalty. First, after conducting an analysis, I come into a conclusion that the said contribution does not affect the very fact of being held liable, but is taken consideration only at the stage of determining the amount of penalty. This proves that its application is limited. Then, I proceed with a critical analysis of the existing limitation, referring to the fundamental principles that should be taken into account in the process of law enforcement, which involves also imposing sanctions and determining the role of administrative financial penalties.

Keywords: absolute liability, objective liability, administrative penalty, contribution to administrative delict, subjectification of administrative liability, reform of the administrative law

Wstęp

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw² – został wprowadzony do Kodeksu postępowania administracyjnego nowy rozdział poświęcony administracyjnym karom pieniężnym³. Jest to rozwiązane nowe w polskim systemie prawnym, niemniej od dawna już postulowane w doktrynie⁴. We wcześniejszym okresie reguły dotyczące stosowania kar administracyjnych zawarte były tylko w aktach prawnych, zawierających przepisy dające organom administracji kompetencje do nakładania poszczególnych kar administracyjnych⁵. Tym samym co do zasady reguły te odnosiły się tylko do kar, przewidzianych aktem prawnym, w którym te reguły były zawarte. Należy także dodać, że zakres unormowania poszczególnych kar pieniężnych i reguł związanych z ich nakładaniem potrafi różnić się w znaczący sposób w zależności od tego, o jakim akcie prawnym mówimy. Tym samym mamy do czynienia z sytuacjami od praktycznie całkowitego braku jakichkolwiek reguł nakładania danych kar do szczegółowych zasad, jakie te kary muszą spełniać.

W świetle powyższego przyjęcie uniwersalnego katalogu zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych jest niewątpliwie rozwiązaniem zasługującym na uznanie. Omawiana zmiana, wprowadzająca do Kodeksu postępowania administracyjnego rozdział poświęcony karom pieniężnym reguluje w szczególności następujące zagadnienia związane tymi karami – dyrektywy wymiaru kary, przypadki uzasadniające odstąpienie od nałożenia kary, przedawnienie nałożenia i egzekucji kary, zasady odroczenia płatności kary, rozłożenia jej na raty, czy też umorzenia.

W niniejszym artykule zamierzam zająć się jedną z dyrektyw wymiaru kary, tj. przyczynieniem się ukaranego do powstania deliktu administracyjnego. Moim celem będzie ustalenie, jaki jest skutek braku przyczynienia się do powstania deliktu administracyjnego dla osoby dopuszczającej się popełnienia deliktu administracyj-

² Dz.U. z 2017, poz. 935.

³ Dział IVA pt. „Administracyjne kary pieniężne” zawierający artykuły od 189a do 189k.

⁴ Zob. M. Błachucki, *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015, s. 5, B. Draniewicz, *Minimalne standardy stosowanie sankcji administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1, s. 127–128.

⁵ Ta sytuacja jest nadal obecna, niezależnie od wspólnego uregulowania dotyczącego kar, wprowadzonego do k.p.a.

nego na gruncie nowo wprowadzonych przepisów. Będzie do podstawą do przedstawienia wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Wykładnia art. 189d pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego

Art. 189d k.p.a. pkt 4 ma następujące brzmienie: „Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę: (...) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa”. W doktrynie⁶ podkreśla się, że przepis ten (jak i cały art. 189d k.p.a.) stanowi przejaw subiektywizacji odpowiedzialności karno-administracyjnej. Jest to odejście do dominującej do tej pory doktryny obiektywnej odpowiedzialności karno-administracyjnej, zgodnie z którą jedynym elementem brany pod uwagę przez organy ustalające i orzekające o tej odpowiedzialności była okoliczność naruszenia przepisu statuującego tę odpowiedzialność przez podmiot ją ponoszący. Tym samym istotne było tylko dopuszczenie się określonego czynu, a nie okoliczności, przyczyny jego popełnienia oraz waga samego czynu. Potrzeba odejścia od tego tzw. automatyzmu wymierzania kar administracyjnym była jedynym z głównych motywów wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego komentowanego przepisu. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej tę regulację w życie zaznaczono, że brak uwzględnienia okoliczności towarzyszących naruszeniu przepisu konstytuującego odpowiedzialność deliktową nie sprzyjał *zapewnieniu sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji*⁷. Zauważono także, że taka sytuacja może budzić wątpliwości w świetle zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności zasady proporcjonalności czy zasady zaufania do organów państwa. Zasady te nakazują uwzględnić także w przypadku kar administracyjnym reguły gwarantujące zachowanie procesowych praw obywatela⁸. Na ten fakt zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny⁹. Konieczność zachowania określonych standardów w toku postępowania nakierowanego na wymierzenie kary administracyjnej wynika także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału

⁶ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, komentarz do art. 189d, nb. 1.

⁷ Uzasadnienie projektu o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183/VIII, s. 69.

⁸ Ibidem, s. 70.

⁹ Zob. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93.

Praw Człowieka. W praktyce oznacza to konieczność stosowania gwarancji wynikających z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do wszystkich postępowań „quasi-karnych, także takich, które na gruncie naszego prawa krajowego są uznawane za postępowania administracyjne”¹⁰.

W doktrynie¹¹ zauważa się również, że komentowana regulacja ma aspekt materialno-prawny. Ma ona jednak istotny wpływ na proceduralny przebieg prowadzonego postępowania, gdyż nakłada na organ administracji obowiązek zbadania, czy w sprawie nie zaszły okoliczności przewidziane komentowanym przepisem, gdyż stanowi to jeden z elementów stanu faktycznego, który powinien być uwzględniony przez organ orzekający w sprawie.

W oczywisty sposób zastosowanie komentowanej regulacji jest ograniczone w sferze przedmiotowej do sytuacji, w której mamy do czynienia z karami pieniężnymi. Wniosek ten wynika z samego charakteru działu IVa, gdzie znajduje się komentowany przepis. Zarówno jego tytuł, jak i poszczególne przepisy w jednoznaczny sposób mówią o karach pieniężnych.

Analizując komentowany przepis, trzeba zwrócić uwagę na następujące aspekty. Po pierwsze, literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że ma on zastosowanie na etapie wymierzania kary pieniężnej¹², czyli – innymi słowy – na etapie, kiedy odpowiedzialność strony za delikt administracyjny została już potwierdzona i pozostaje jedynie ustalenie zakresu jej odpowiedzialności za naruszenie prawa¹³. Na dwuetapowość procesu stosowania kar administracyjnych wskazuje przede wszystkim art. 189a k.p.a., który mówi o *nakładaniu* oraz *wymierzaniu* administracyjnych kar pieniężnych¹⁴. W mojej ocenie pierwsza z czynności jest procesem stwierdzenia popełnienia deliktu administracyjnego oraz podmiotu za to odpowiedzialnego. Natomiast *wymierzanie* uznaję jako etap polegający na ustaleniu wysokości kary pieniężnej za popełniony delikt. W tym sensie najpierw ma miejsce *nakładanie*, a dopiero później *wymierzanie*, przy czym brak możliwości *nałożenia* skutkuje brakiem możliwości *wymierzenia*. Tym samym do *nakładania* odniesienie ma art. 189e k.p.a., art. 189f k.p.a. oraz 189g k.p.a. Pierwszy z tych przepisów wprowadza regułę braku odpowiedzialności za delikt administracyjny, do którego doszło w wyniku działania siły wyższej. W takiej sytuacji *strona nie podlega ukaraniu*. Drugi mówi o przesłankach

¹⁰ Uzasadnienie projektu..., s. 70.

¹¹ Podobnie zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 189a, nb. 2.

¹² Podobnie zob. R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 20.

¹³ Podobnie zob. S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, komentarz do art. 189d.

¹⁴ Podobnie wydaje się interpretować ten przepis S. Gajewski – ibidem, komentarz do art. 189d.

odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzieleniu zamiast tego pouczenia. W art. 189g k.p.a. zawarta została natomiast instytucja przedawnienia odpowiedzialności za popełniony delikt administracyjny. Stany faktyczne, do których odnoszą się pierwszy i trzeci z przywołanych przepisów, są sytuacjami, które w oczywisty sposób nie powinny skutkować poniesieniem odpowiedzialności. Trudno jest bowiem karać kogoś za coś, co nastąpiło na skutek zdarzenia nieprzewidywalnego i niekontrolowalnego (siła wyższa) lub też po upływie określonego długiego czasu, który w tradycji prawnej wiąże się z ustaniem odpowiedzialności (przedawnienie). W przypadku art. 189f k.p.a. wprost jest natomiast mowa o braku odpowiedzialności karno-administracyjnej na rzecz pouczenia.

Skutkiem przyjęcia, że art. 189d pkt 4 k.p.a. jest regulacją mającą zastosowanie na etapie ustalania wysokości sankcji pieniężnej, która ma być zastosowana w stosunku do sprawcy, jest ograniczenie tego przepisu tylko do sytuacji, w których organ administracji publicznej ma określone uznanie co do wysokości nakładanej kary pieniężnej. Taki wniosek wynika także z lektury uzasadnienia projektu ustawy, który wprowadził komentowany przepis w życie¹⁵. W praktyce oznacza to, że po pierwsze omawiany przepis nie ma zastosowania do kar pieniężnych, które zostały ustalone w sztywny sposób – np. 5000 zł, przewidziane przez art. 35c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹⁶. Po drugie, jego zastosowanie jest ograniczone w przypadku, gdy ustawodawca przewidział w przepisach regulujących konkretną karę pieniężną jej minimalny wymiar¹⁷ – np. 500 zł w art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁸. W takiej sytuacji nawet fakt braku przyczynienia się do popełnienia deliktu nie wyłącza obowiązku ukarania, a jedynie może obniżyć wysokość kary do minimalnego jej progu. Po trzecie, nawet w przypadku braku minimalnego wymiaru kary można mieć wątpliwości, czy może być ona wymierzona w wysokości 0 złotych. Matematycznie jest to oczywiście możliwe, ale już analiza prawna taka klarowna nie jest. W mojej ocenie może być to trudne, gdyż przy ustalaniu wysokości kary trzeba brać pod uwagę funkcję, jaką spełnia kara administracyjna, tj. funkcję

¹⁵ Zob. Uzasadnienie projektu..., s. 73.

¹⁶ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 427).

¹⁷ Nie odnoszę się do sytuacji określenia maksymalnego wymiaru kary, gdyż komentowany przepis może być w mojej ocenie wyłącznie podstawą do obniżenia wysokości nakładanej kary, o czym dalej.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2164).

prewencyjną, edukacyjną, restytucyjną, represyjną. W doktrynie¹⁹ i orzecznictwie²⁰ wyrażane są poglądy, że główną funkcją jest funkcja prewencyjna, mająca na celu zniechęcenie do naruszania obowiązków. Przez pryzmat tych funkcji należy zbadać wszystkie istotne okoliczności sprawy, takie jak np. rodzaj deliktu, okoliczności jego popełnienia, ewentualną recydywę, pamiętając, że brak przyczynienia się sprawcy jest tylko jedną z tych okoliczności. Dopiero takie działanie pozwoli nam na odpowiedź, czy funkcje, które pełni kara administracyjna, zostaną spełnione w przypadku, gdy będzie ona wynosiła 0 zł, czyli – innymi słowy – w przypadku faktycznego braku jest wymierzenia.

Następną konsekwencją uznania, że analizowany przepis powinien być stosowany na etapie wymierzenia kary jest brak możliwości odstąpienia od nałożenia kary na jego podstawie. Wskazuje na to nie tylko wykładnia literalna tej regulacji, o czym mowa powyżej, lecz także treść art. 189e k.p.a., art. 189f k.p.a. oraz art. 189g k.p.a. Przepisy te odmiennie od art. 189d k.p.a. wprost odnoszą się do sytuacji odstąpienia od nałożenia kary. Skoro więc zagadnienie odstąpienia od wymierzenia kary zostało uregulowane oddzielnie, to należy uznać, że nie jest to przypadek. Trzeba także wskazać na wzajemne zależności pomiędzy art. 189d k.p.a., a art. 189e k.p.a. i art. 189f k.p.a. Pierwszy z nich, odwołujący się do wystąpienia siły wyższej, jest na swój sposób kwalifikowaną postacią analizowanego przepisu. Nie ulega wątpliwości, że wystąpienie siły wyższej wyklucza jakiegokolwiek przyczynienie się strony do powstania naruszenia prawa. Można by uznać, że jest to najwyższe stadium braku przyczynienia się. Dlatego też ustawodawca uznał, że delikt, który jest skutkiem okoliczności na które nikt nie ma wpływu, nie może skutkować odpowiedzialnością karno-administracyjną. Trzeba jednakże zwrócić uwagę, że nie każda sytuacja braku przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa jest przejawem działania siły wyższej, o czym będzie mowa dalej. Podobnie jest w przypadku drugiego z komentowanych przepisów. Też jest on, w mojej ocenie, kwalifikacją przesłanek, o których mowa w art. 189d k.p.a. Szczególnie chodzi tutaj o pkt 1 tego przepisu. Mówi on o wadze popełnionego czynu, jako okoliczności, która powinna być wzięta pod uwagę przy ustalaniu wysokości sankcji pieniężnej. Jeśli jednakże waga ta jest znikoma, to zdaniem ustawodawcy też reakcja państwa powinna być adekwatna, tj. ograniczona do pouczenia, o czym mówi art. 189f par. 1 pkt 1 k.p.a. Skoro więc art. 189e k.p.a. i art. 189f k.p.a. stanowią

¹⁹ Zob. R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 16; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewickiego, M. Lewickiej, Warszawa 2011, s. 136; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100.

²⁰ Zob. wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., P 9/08.

kwalfikowaną formę art. 189d k.p.a. w tym sensie, że jest to „najlżejszy” przejaw popełnienia deliktu i do tego został on osobno uregulowany jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary, to *a contrario* pozostałe „cięższe” przejawy nie powinny skutkować „wyjściem” poza literalne brzmienie art. 189d k.p.a., który mówi tylko o etapie ustalania wysokości kary.

Artykuł 189d pkt 4 k.p.a. stanowi podstawę do złagodzenia wymiaru kary. W mojej ocenie nie może być on przesłanką do jej zaostrzenia. W doktrynie²¹ uznaje się, że przyczynienie się jest związkiem przyczynowo-skutkowym pomiędzy działaniem ukaranego, a powstaniem naruszenia prawa. Dlatego też normalną sytuacją popełnienia deliktu jest wystąpienie związku pomiędzy określonym działaniem i skutkiem w postaci tego deliktu. Natomiast brak tego związku lub ograniczony związek powinny skutkować zmniejszonym wymiarem kary. Ze względu na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjno-karnej nie opiera się ona na zasadzie winy, czym odróżnia się od odpowiedzialności karnej. Szczególnie, że w wielu sytuacjach, gdzie dochodzi do popełnienia deliktu, działanie będące jego przyczyną jest całkowicie oderwane od jakichkolwiek intencji nakierowanych na nie. Tym samym subiektywne nastawienie sprawcy nie może być przyczyną do zaostrzenia odpowiedzialności na gruncie tego przepisu.

Uważam, że wprowadzenie do systemu prawnego komentowanego przepisu jest unormowaniem występującej w orzecznictwie i doktrynie koncepcji *strict liability*. Wywodzi się ona z anglosaskiego kręgu prawnego²², stanowiąc na gruncie prawa administracyjnego przeciwagę dla tzw. odpowiedzialności absolutnej. Ten rodzaj odpowiedzialności oparty jest na stwierdzeniu wystąpienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie jest istotna²³. Takie podejście jest skutkiem faktu, że kara administracyjna pełni głównie funkcję prewencyjną tj. służy przeciwdziałaniu zachowaniom naruszającym prawo. Jest ona sankcją za skutek w postaci naruszenia prawa²⁴. Okoliczność, że kara ta może mieć także charakter dyscyplinująco-represyjny nie ma większego znaczenia²⁵. Skutkiem zastosowania odpowiedzialności absolutnej jest niemożność obrony przez sprawcę deliktu, w sytuacji, w której zostało wykazane popełnienie tego deliktu²⁶.

²¹ Zob. S. Gajewski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 189d.

²² Więcej na ten temat zob. B. Draniewicz, *Zalążek strict liability w polskim prawie ochrony środowiska?*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 3, s. 71–80.

²³ Zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2011 r., II GSK 257/10.

²⁵ Zob. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11.

Tym samym wszelkiego rodzaju okoliczności związane z popełnieniem deliktu i dotyczące osoby sprawcy nie są uwzględniane.

Odmienne od odpowiedzialności absolutnej *strict liability* przewiduje, że osoba naruszająca przepis może zwolnić się z odpowiedzialności, jeśli wykáže, że zrobiła wszystko, czego można od niej rozsądnie wymagać, aby nie dopuścić do naruszenia przepisu²⁷. Innymi słowy sprawca może wykazywać, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności²⁸ lub też, że dochował wystarczającej staranności²⁹. Wiąże się to także z przerzuceniem na naruszającego ciężaru dowodu w zakresie przesłanki egzoneracyjnej na którą się on powołuje³⁰. W doktrynie zwraca się też uwagę na konieczność wystąpienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem ukaranego i naruszeniem obowiązującej normy prawnej³¹.

Powyższe rozważania dotyczące *strict liability* jednoznacznie pokazują, że jest to koncepcja mająca na celu ochronę interesów jednostki, w stosunku do której podejmowana jest próba zastosowania sankcji karno-administracyjnych. Uzasadnia to przedstawioną na samym początku rozważań tezę, że art. 189d pkt 4 k.p.a. stanowi wyłącznie podstawę do złagodzenia wymiaru kary.

Ocena art. 189d pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego

Uważam, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego omawianej regulacji należy ocenić pozytywnie. Podstawową kwestią, która została przez komentowany przepis zmieniona na gruncie normatywnym, jest ograniczenie zasady odpowiedzialności absolutnej, dominującej szczególnie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z tą zasadą, co było już wskazane powyżej, wystarczającą podstawą do wymierzenia sankcji administracyjnej jest sam fakt naruszenia przepisów. Po stwierdzeniu tego naruszenia ukarany nie może w żaden sposób

²⁷ Zob. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12. Podobnie M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4, s. 143–144.

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12.

²⁹ B. Draniewicz, *Zalążek strict liability...*, s. 74.

³⁰ Zob. wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01. Podobnie zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 228.

³¹ Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, w: *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 371.

bronić się przed nałożoną na niego karą³², co wynika z faktu akcentowania przede wszystkim funkcji prewencyjnej kary administracyjnej.

Takie, a nie inne podejście, jest wynikiem kształtowania się w polskim systemie prawnym odpowiedzialności administracyjnej, co do charakteru której prezentowane są różne poglądy zarówno w orzecznictwie³³, jak i w doktrynie³⁴. Dominuje przekonanie, że odpowiedzialność administracyjna jest odrębna od odpowiedzialności karnej i cywilnej³⁵, choć zwykle nie tylko w doktrynie³⁶, lecz także w orzecznictwie³⁷ porównuje się tę odpowiedzialność z odpowiedzialnością karną. Z tego też względu pojawia się wątpliwość, czy sankcja administracyjna nie ma charakteru represyjnego, co uzasadniałoby zastosowanie do niej reguł zawartych w art. 42 Konstytucji odnoszących się do odpowiedzialności karnej, takich jak domniemanie niewinności czy konieczność wymierzania kary przez sąd³⁸. Co do zasady orzecz-

³² Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II GSK 1823/11; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II GSK 2171/11; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93; wyrok TK z dnia 9 października 2012 r., P 27/11; wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/91, wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11, wyrok SN z dnia 5 listopada 2008 r., III SK 6/08.

³⁴ Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 148–151, 177–182, 196; W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, w: *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bojarski, Wrocław 1994, s. 14–15; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 254; M. Szydło, *Charakter i struktura...*; A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 28–58; B. Draniewicz, *Minimalne standardy...*, s. 122–143; R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 9–32; Ł. Augustyniak, *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(4), s. 183–216; M. Kaczocho, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3(85), s. 41–51; M. Kaczocho, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2(88), s. 57–67; K. Czichy, *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 93–105; B. Draniewicz, *Zalążek strict liability...*, s. 71–80.

³⁵ Przykładem może być np. ustawa z dnia 27.04.2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 2134), gdzie na określenie występujących w ustawie trzech kolejnych działów użyto sformułowań „odpowiedzialność cywilna”, „odpowiedzialność karna” i „odpowiedzialność administracyjna”.

³⁶ Zob. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna...*, s. 130–135.

³⁷ Zob. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93.

³⁸ Zob. M. Rypin, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności przy stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych*, w: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Prace Członków i Przyjaciół na 5-lecie Koła Naukowego Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2011, s. 186–206.

nictwo TK³⁹ odrzuca taką możliwość, przy pojawiających się głosach odrębnych⁴⁰. Podobne głosy o braku relewantności art. 42 Konstytucji do odpowiedzialności administracyjnej występują w doktrynie⁴¹. Wynika to z faktu przypisywania odpowiedzialności administracyjnej funkcji nie tyle represyjnej, ile raczej prewencyjno-ochronnej i zabezpieczającej⁴².

Odrębność odpowiedzialności karnej i administracyjnej wynika z przyjętego zarówno w doktrynie⁴³, jak i orzecznictwie⁴⁴ postulatu, zgodnie z którym odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej⁴⁵. Nie jest ona powiązana z winą lub jej brakiem osoby ukaranej, gdyż odpowiedzialność karno-administracyjna spełnia inne cele niż odpowiedzialność karna. O ile ta druga ma na celu ukaranie sprawcy czynu, o tyle ta pierwsza koncentruje się na ochronie interesu publicznego w sferach uznanych przez ustawodawcę za szczególnie istotne⁴⁶. Podstawą odpowiedzialności administracyjnej jest istnienie stanu bezprawności, czyli naruszenie prawa. Strona subiektywna sprawcy pozostaje poza zainteresowaniem organu wymierzającego karę, chyba że co innego wynika z przepisów⁴⁷. Takie podejście jest efektem przyjęcia założenia, że główną funkcją kary administracyjnej jest funkcja prewencyjna. Okoliczność, że kara ta może mieć także charakter dyscyplinująco-represyjny, nie ma większego znaczenia⁴⁸.

Obiektywnemu charakterowi odpowiedzialności karno-administracyjnej sądownictwo administracyjne nadało w wielu przypadkach⁴⁹ charakter odpowiedzialności absolutnej (przytoczony powyżej pogląd, zgodnie z którym po wykazaniu

³⁹ Zob. wyrok TK z dnia 9 października 2012 r., P 27/11.

⁴⁰ Zob. zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelińskiego do wyroku TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08. Zob. także A. Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 34–35, gdzie autor stoi na stanowisku, że w procesie kwalifikacji danej kary jako administracyjną lub karną należy wziąć nie tylko stanowisko ustawodawcy, ale ogół czynników charakteryzujący dany rodzaj odpowiedzialności.

⁴¹ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 120.

⁴² Zob. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna...*, s. 45–46.

⁴³ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 63; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 395–396.

⁴⁴ Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/91, wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11, wyrok SN z dnia 5 listopada 2008 r., III SK 6/08.

⁴⁵ Zob. wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., III SK 45/10.

⁴⁶ Zob. wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04.

⁴⁷ Zob. E. Kruk, *Sankcja...*, s. 118, J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 44.

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11, wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II GSK 1823/11, wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II GSK 2171/11.

popelnienia deliktu strona nie może w żaden sposób bronić się przed nałożoną karą). W mojej ocenie absolutyzacja odpowiedzialności administracyjnej zasługuje na krytykę. Trzeba wskazać, że wzięcie pod uwagę jedynie faktu naruszenia prawa jest jednostronnym podejściem. Każde działanie, w tym również dopuszczenie się deliktu administracyjnego, ma charakter wielowątkowy. Pozostaje tylko ocena prawna występujących w sprawie okoliczności. Trzeba założyć, że część z nich z obiektywnego punktu widzenia nie będzie miało wpływu na proces stwierdzania deliktu i wymierzania kary, ze względu na brak związku pomiędzy takimi okolicznościami, a tym procesem. Część natomiast będzie miała wpływ na ocenę prawną dokonywaną przez organ wymierzający karę. Od przyjętej koncepcji prawnej zależeć będzie na ile te prawnie relewantne okoliczności zostaną uwzględnione. W doborze tej koncepcji prawnej organ nie ma dowolności, ale powinien kierować się m.in. koniecznością realizacji podstawowych zasad, na których opiera się polski system prawny takimi jak zasada sprawiedliwości społecznej, proporcjonalności, czy równości. Realizacja każdej z tych zasad wymaga analizy wszystkich istotnych w ich świetle okoliczności w danej sprawie. Dopiero na bazie tej analizy możliwe jest wyciągnięcie wniosków dotyczących relewantności rozpatrywanych elementów danego działania. Przyjęcie koncepcji, która zakłada uwzględnienie tylko jednej z prawnie istotnych okoliczności uniemożliwia badanie danej sprawy pod kątem urzeczywistnienia wskazanych powyżej zasad. Konsekwentnie, w mojej ocenie, taka koncepcja nie zasługuje na uznanie. Tak jak wspomniałem powyżej zasada odpowiedzialności absolutnej bazuje właśnie na takim ograniczeniu faktów branych pod uwagę przez organ rozpatrujący sprawę.

Trzeba także wskazać, że nawet zaakcentowanie i uznanie za najważniejszą prewencyjnej funkcji kary administracyjnej nie stanowi jeszcze podstawy do absolutyzacji odpowiedzialności administracyjnej. Po pierwsze fakt, że dana funkcja jest najważniejsza nie oznacza, że pozostałe funkcje nie powinny być brane w ogóle pod uwagę. Wręcz przeciwnie w wymierzaniu kar administracyjnych także i one powinny być realizowane, tyle że w mniejszym stopniu niż funkcja prewencyjna. Po drugie, nawet jeśli przyjmiemy, że funkcja prewencyjna jest jedyną, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w procesie wymierzania kar administracyjnych to i tak nie oznacza to bynajmniej automatyzmu podejmowania decyzji. Prewencja polega na odstraszeniu potencjalnych, przyszłych sprawców od naruszenia prawa. Tym samym osoby te po pierwsze muszą mieć kontrolę nad wystąpieniem stanu niezgodnego z prawem, a poza tym muszą wiedzieć, że wystąpienie takiego stanu będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla nich. Bardzo dobrym przykładem braku realizacji funkcji prewencyjnej jest sytuacja, w której ukarany nie ma żadnego wpływu na powstanie deliktu, co może być skutkiem

działania siły wyższej lub aktywności osoby trzeciej⁵⁰. Skoro osoba ukarana nie ma wpływu (rozumianego też jako zachowanie najwyższej staranności) na wystąpienie stanu niezgodności z prawem, to najprawdopodobniej nie będzie go miała w przyszłości. Z kolei rzeczywisty sprawca (jeśli delikt był efektem jego działania) jeśli nie poniósł za pierwszym razem konsekwencji, to tym bardziej upewni go to w przeświadczeniu o bezkarności. Poza tym osoba ukarana może mieć poczucie głębokiej niesprawiedliwości, co może ją motywować do naruszania prawa w przyszłości (na zasadzie, że niech ta kara, którą ponoszę będzie w jakiś sposób zasłużona).

Absolutny charakter odpowiedzialności karno-administracyjnej powoduje, że uwzględnia ona jeszcze w mniejszym stopniu interes strony, na którą nakładana jest kara niż prawo cywilne interes dłużnika. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 471 K.c. odpowiedzialność dłużnika jest wyłączona w przypadku, *gdy niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi*. Połączenie tego przepisu z treścią art. 472 K.c. wskazuje, zgodnie z opinią wyrażaną w doktrynie, że odpowiedzialność kontraktowa oparta jest generalnie na zasadzie winy⁵¹. Wina występuje tutaj pod wszystkimi postaciami. Tym samym dłużnik może uwolnić się od odpowiedzialności, jeśli wykaze, że w danej sprawie zachował standard rozsądnego dłużnika⁵². Ten test tzw. obiektywnego miernika staranności musi być za każdym razem rekonstruowany w odniesieniu do danego rodzaju stosunków⁵³. Od tej reguły występują wyjątki np. odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, na której oparta jest rękojmia sprzedawcy (art. 556 K.c.) – właśnie do instytucji rękojmi odwołał się w jednym ze swoich wyroków NSA uzasadniając absolutny charakter odpowiedzialności administracyjnej⁵⁴.

Uważam, że nadanie odpowiedzialności administracyjnej jeszcze bardziej restrykcyjnego charakteru, rozumianego jako brak uwzględnienia okoliczności dotyczących ukaranego, niż odpowiedzialność cywilna jest nieprawidłowe. Z przytoczonych powyżej poglądów doktryny oraz orzecznictwa wynika, że odpowie-

⁵⁰ Problematykę kar nakładanych na osoby, które nie miały wpływu na popełnienie deliktu, poruszyłem m.in. w S. Witkowski, *Glosa do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2012 r. (II GSK 917/11), z dnia 19 grudnia 2012 r. (II GSK 1823/11), z dnia 6 lutego 2013 r. (II GSK 2171/11), „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1, s. 181–199, omawiając odpowiedzialność administracyjną za wprowadzenie do obrotu masła niespełniającego wymogów. Na tym przykładzie została pokazana sytuacja, w jakiej znalazły się takie osoby, w sposób całkowicie od nich niezależny.*

⁵¹ *Zob. Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Warszawa 2018, Komentarz do art. 471.

⁵² *Zob. Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 2, Warszawa 2019, komentarz do art. 471, nb. 43.

⁵³ *Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 r., VI ACa 1077/12.*

⁵⁴ *Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2012 r., II GSK 917/11.*

działność administracyjna jest raczej przyrównywana do odpowiedzialności karnej. Rozszerzając tą myśl warto wskazać, że koncepcja ta występuje także w orzecznictwie SN⁵⁵. Odwołuje się on w swojej argumentacji do konieczności zapewnienia w polskim porządku prawnym przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na gruncie Konwencji z kolei ETPCz przyjmuje, że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych⁵⁶. Bazując na tym założeniu, SN wychodzi z założenia, że w postępowaniach dotyczących nałożenia kar pieniężnych należy stronom tych postępowań zapewnić wyższy poziom ochrony sądowej ich praw⁵⁷, porównywalny z ochroną jaką mają strony procesu karnego⁵⁸. Powoduje to, że taka sprawa powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym. Skutkiem tego jest uznanie, że istnieje możliwość uniknięcia kary, gdy strona postępowania wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez nią działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym⁵⁹. Przykładem może być wprowadzenie do obrotu paliwa pochodzącego od renomowanego dostawcy, którego zgodność z obowiązującymi w tym zakresie normami potwierdza dodatkowo stosowny certyfikat⁶⁰. *Chodzi bowiem o to, że z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa energetycznego jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, iż na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z Prawa energetycznego nie stanowi rezultatu jego zachowania (polegającego na działaniu bądź zaniechaniu), lecz jest skutkiem niezależnych od niego, a więc pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie takiemu przedsiębiorstwu winy (umyślnej lub nieumyślnej), co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego pomiędzy zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną, określonej w art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego*⁶¹.

⁵⁵ Zob. wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11.

⁵⁶ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 24 września 1997 r., sprawa Garyfallou ABBE p. Grecji.

⁵⁷ Zob. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10.

⁵⁸ Zob. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10. Podobnie W. Hermeliński, *Sankcja administracyjna: represja czy dyscyplinowanie?* W: *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. W. Federczyk, Warszawa 2014, s. 66–67.

⁵⁹ Zob. wyrok SN z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11.

⁶⁰ Zob. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10.

⁶¹ Zob. wyrok SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10.

Rozszerzając powyżej poruszony wątek stanowiska ETPCz w przedmiocie kar pieniężnych wymierzanych w postępowań administracyjnych trzeba wskazać, że już stosunkowo wcześniej Trybunał doszedł do wniosku, że kwalifikacja kary jako administracyjnej przez państwo członkowskie nie jest wiążąca dla Trybunału⁶². Konsekwentnie może on wg własnego uznania zastosować do takiej kary standardy określone w art. 6 i 7 Konwencji. Pomocne są trzy kryteria wypracowane w orzecznictwie ETPCz – zakwalifikowanie sprawy według prawa krajowego, charakter czynu, którego dotyczy sprawa, rodzaj i rozmiar sankcji przewidzianej w ustawodawstwie krajowym⁶³. Kryteria te mają charakter alternatywny⁶⁴. W późniejszych orzeczeniach uznał on, że standardy zawarte w art. 6 i 7 Konwencji mają zastosowanie do kar administracyjnych wymierzanych przez organy kontroli fiskalnej za podanie nieprawidłowych informacji⁶⁵, przez organy antymonopolowe za naruszenie reguł konkurencji⁶⁶, czy też wymierzone przez inne organy za naruszenie przepisów ruchu drogowego⁶⁷.

Warto także wspomnieć, że nawet na poziomie międzynarodowym przyrównuje się odpowiedzialność administracyjno-karną do odpowiedzialności karnej *sensu largo*⁶⁸, co skutkuje koniecznością stosowania w postępowaniu karno-administracyjnym podstawowych zasad prawa karnego i uczciwej procedury, m.in. prawa strony do podnoszenia analogicznych zarzutów do tych, które przysługiwałyby jej w procesie karnym⁶⁹. Również w prawie europejskim charakter prawny sankcji administracyjnych budzi wątpliwości. Nie brak jest głosów, które uważają, że odpowiedzialność ta ma charakter karny⁷⁰.

Skoro więc występują bardzo liczne głosy postulujące nadaniu odpowiedzialności administracyjnej charakteru zbliżonego do prawa karnego, to oznacza to m.in. konieczność uwzględniania przy wymierzaniu sankcji administracyjnych okoliczności związanych ze sprawcą. Wręcz można by uznać, że poziom ochrony

⁶² Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r., sprawa Öztürk p. Niemcom.

⁶³ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. sprawa Engel i inni p. Holandii.

⁶⁴ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 24 września 1997 r., sprawa Garyfallou ABBE p. Grecji. Więcej na ten temat zob. też *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1–18*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 281–287.

⁶⁵ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r., sprawa Bendenoun p. Francji.

⁶⁶ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 27 lutego 1992 r., sprawa Societe Stenuit p. Francji.

⁶⁷ Zob. orzeczenie ETPCz z dnia 23 października 1995 r., sprawa Schmutz p. Austrii.

⁶⁸ Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*, s. 73.

⁶⁹ Zob. *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926–2004)*, Tuluza 2009, s. 130–131.

⁷⁰ Więcej zob. A. Michór, *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, s. 224.

sprawcy powinien być wyższy niż w prawie cywilnym, które jest w tym zakresie bardziej restrykcyjne od prawa karnego. Skoro więc tak, to stanowisko, które nadaje odpowiedzialności administracyjnej jeszcze mniej korzystny dla sprawcy deliktu charakter, stoi w opozycji do przywołanych powyżej poglądów orzecznictwa i doktryny. I dlatego też w mojej ocenie takie stanowisko jest nieprawidłowe.

Niezależnie od pozytywnej oceny nowo wprowadzonej regulacji, trzeba także wskazać na jej niedociągnięcia. Uważam, że mankamentem omawianej instytucji jest jej ograniczenie tylko do etapu wymierzania kary. Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty. W pierwszej kolejności wynika to z samego charakteru przyczynienia się i jego roli w procesie egzekwowania przepisów przewidujących odpowiedzialność karno-administracyjną. Jak się na to zwraca uwagę przyczynienie się jest związkiem przyczynowym pomiędzy działaniem/zaniechaniem sprawcy, a powstaniem stanu niezgodności z prawem. *Innymi słowy, organ administracji publicznej powinien najpierw ocenić, czy do naruszenia prawa by doszło, gdyby nie podjęto takiego działania lub zaniechania. W dalszej kolejności natomiast, jeśli okazałoby się, że zdarzenie to by bez niego nie nastąpiło, organ administracji publicznej powinien ustalić, czy naruszenie prawa, w związku z którym nakładana jest administracyjna kara pieniężna, stanowi w świetle doświadczenia życiowego, zasad logicznego myślenia i wiedzy naukowej, normalny, typowy rezultat takiego działania lub zaniechania. W przypadku zaś, gdy organ ustali taki związek przyczynowy między wspomnianym zachowaniem a naruszeniem prawa, powinien jeszcze określić, czy było ono jedyną przyczyną jego powstania czy też współistniało z innymi powodami, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Na podstawie tych ustaleń możliwe jest określenie stopnia przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa, w związku z którym nakładana jest administracyjna kara pieniężna*⁷¹. Jak widać spektrum przyczynienia się do powstania stanu niezgodności z prawem jest bardzo szerokie – od zwykłego, normalnego następstwa danego działania/zaniechania sprawcy, bez udziału osób trzecich, do sytuacji, w której sprawca nie ma żadnego wpływu na wystąpienie stanu niezgodności z prawem. Biorąc to pod uwagę należałoby przyczynienie podzielić na trzy sytuacje:

- a. stan niezgodności z prawem jest logicznym skutkiem zwykłego i normalnego działania/zaniechania sprawcy – innymi słowy występuje zwykły związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zdarzeniem i działaniem/zaniechaniem,
- b. stan niezgodności z prawem nie jest zwykłym, normalnym i logicznym następstwem działania/zaniechania sprawcy – innymi słowy brakuje związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdarzeniem i działaniem/zaniechaniem,

⁷¹ S. Gajewski, *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 189d.

- c. wszystkie sytuacje występujące pomiędzy stanem opisanym w pkt a i b powyżej.

W nawiązaniu do powyższego podziału uważam, że w pkt a mamy do czynienia z sytuacją, w której przyczynienie nie powinno być brane pod uwagę jako okoliczność mająca wpływ na zastosowanie kary administracyjnej i jej wysokość. Z kolei pkt c dotyczy stanów faktycznych, w których przyczynienie się powinno mieć co do zasady wpływ tylko na sam etap wymiaru kary. Jest to sytuacja, w której działaniu/zaniechaniu sprawcy można logicznie i racjonalnie przypisać skutek w postaci stanu niezgodności z prawem. Tym samym jest podstawa do stwierdzenia deliktu administracyjnego w odniesieniu do danego sprawcy. Niemniej występują dodatkowe okoliczności łagodzące np. brak świadomości popełnianego czynu przy jednoczesnym braku zachowania staranności, której zachowanie umożliwiłoby sprawcy brak zabronionego czynu. Te dodatkowe okoliczności nie eliminują negatywnej oceny samego działania/zaniechania, ale mogą mieć wpływ na wymiar sankcji związanej z naruszeniem prawa. Omawiana regulacja powinna co do zasady umożliwiać miarkowanie wysokości kary w zależności od stopnia przyczynienia. Wyjątek może stanowić sytuacja, w której mamy do czynienia z karami minimalnymi lub szywnymi. Ograniczają one (kary minimalne) lub wyłączają (kary szywne) możliwość zastosowania przyczynienia się do określenia ich wymiaru. Może to skutkować nieproporcjonalnością nakładanej kary⁷². Determinuje to w mojej ocenie konieczności podjęcia działań na gruncie normatywnym uwzględniających takie wyjątkowe sytuacje, czyli innymi słowy wprowadzenie przepisu, który umożliwiłby wyjątkowo wymierzenie kary poza ustawowym wymiarem kary ze względu na ograniczone przyczynienie się sprawcy do popełnienia deliktu.

Ostatni z omawianych punktów tj. pkt b odnosi się do sytuacji braku przyczynienia się sprawcy do zaistnienia stanu niezgodności z prawem. Chodzi tutaj w szczególności o brak logicznego i racjonalnego związku przyczyno-skutkowego pomiędzy działaniem/zaniechaniem sprawcy, a wystąpieniem stanu niezgodności z prawem⁷³. Jedną z takich sytuacji jest wystąpienie siły wyższej, o czym mówi

⁷² Proporcjonalność oznacza to, że *środki karne przyjęte w ustawodawstwie krajowym nie powinny wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów* (zob. wyrok TSUE z dnia 9 marca 2010 r. w połączonych sprawach C-379/08 i C-380/08). Jest to na tyle istotne kryterium, że może skutkować zakazem stosowania kar szywnych – zob. wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2012 r., C-2010/10, w którym sąd ten uznał za niezgodną z zasadą proporcjonalności ryczałtową karę opiewającą na 100.000 HUF, niezależnie od charakteru deliktu.

⁷³ Dobrym przykładem braku takiego związku jest opisywana przeze mnie sytuacja kar nakładanych na sprzedawców masła za niezachowanie przez sprzedawane przez nich masło parametrów

art. 189e K.p.a., w przypadku którego ustawodawca wyłączył możliwość nałożenia kary. Są to też te wszystkie przypadki, w których sprawca zastosował wszelkie środki, które racjonalnie i logicznie można od niego wymagać w celu uniknięcia stanu niezgodności z prawem⁷⁴, pomimo tego doszło jednakże do naruszenia prawa. W mojej ocenie omawiana sytuacja powinna skutkować brakiem karalności w ogóle. Brak jest racjonalnych przesłanek przemawiających za nakładaniem kary na osoby, których działanie/zaniechanie nie pozostaje w żadnym logicznym i racjonalnym związku z popełnieniem czynu zabronionego. Sama potrzeba przeciwdziałania naruszeniu prawa nie jest wystarczającym powodem, gdyż jak to było już sygnalizowane powyżej, ten skutek nie zostanie osiągnięty⁷⁵. Wręcz nakładanie kary w takiej sytuacji może skutkować dalszymi naruszeniami prawa, gdyż osoba ukarana może w swoim poczuciu braku sprawiedliwości próbować sobie ją zapewnić przez dalsze, inne naruszenie prawa. Tym samym przesłanka przyczynienia powinna być stosowana jeszcze na pierwszym etapie egzekwowania prawa tj. w momencie stwierdzenia naruszenia prawa i osoby za to odpowiedzialnej. Nie jest wystarczające uznanie, że brak przyczynienia powinien skutkować minimalnym wymiarem kary. Po pierwsze, jak to było opisane powyżej, niektóre z kar przewidują jej minimalny wymiar, co oznacza, że osoba uznana odpowiedzialną za delikt administracyjno-prawny poniesie jakąś odpowiedzialność finansową. Po drugie, nawet wymierzenie kary w wysokości zerowej nie niweluje samego faktu ukarania danej osoby, co w niektórych przypadkach może być bardziej subiektywnie dotkliwe niż poniesienie konsekwencji finansowych. Zresztą w obydwu tych przypadkach nie jest eliminowana podstawowa nieprawidłowość polegająca na wymierzaniu kar osobom, którym nie można racjonalnie przypisać żadnej odpowiedzialności za popełniony delikt. Ten skutek może zostać osiągnięty tylko przez brak kary w ogóle.

Ustawodawca przewidział brak karalności w przypadku braku przyczynienia się tylko w sytuacji wystąpienia siły wyższej (art. 189e K.p.a.). Przepis ten nie

determinowanych w procesie produkcji, których sprzedawca detaliczny nie jest w stanie zauważyć bez przeprowadzenia badań laboratoryjnych (zob. S. Witkowski, *Glosa do wyroków...*, s. 181–199).

⁷⁴ Zob. orzeczenie TK dnia z 1 marca 1994 r., U 7/93, wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12. Podobnie M. Szydło, *Charakter i struktura prawna...*, s. 143–144.

⁷⁵ Więcej na ten temat zob. S. Witkowski, *Glosa do wyroków...*, s. 181–199 – opisywana sytuacja sprzedawców masła, którzy byli karani za sprzedaż masła niespełniającego norm, które mógł zapewnić tylko producent i które bez badań laboratoryjnych nie mogły być wykryte. Biorąc pod uwagę koszt i czas niezbędny na przeprowadzenie tych badań nie można racjonalnie wymagać, żeby sprzedawcy detaliczni masła mogli przeprowadzać takie badania (ich koszt w znaczący sposób przekraczałby zysk w przypadku małych sprzedawców, natomiast czas ich przeprowadzenia pozostawiałby im bardzo mało czasu na sprzedaż przed upływem terminu przydatności). Tym samym karanie ich nie mogło przynieść poprawy jakości sprzedawanego przez nich masła.

rozwiązuje jednakże powyższego dylematu, gdyż jak to zostało już wcześniej podniesione obejmuje on swoim zakresem tylko część sytuacji, w których występuje brak przyczynienia się. Siła wyższa została zdefiniowana w orzecznictwie jako przeszkoda *nie do pokonania, zdarzenie, którego skutków nie sposób przewidzieć, zdarzenie zewnętrzne, którego skutkom nie można zapobiec, przy czym muszą to być przeszkody o charakterze bezpośrednim*⁷⁶. W tradycyjny sposób siłę wyższą identyfikuje się w szczególności ze zdarzeniami o charakterze naturalnym np. trzęsienie ziemi lub huragan, konfliktami zbrojnymi oraz w pewnych określonych okolicznościach także z działaniami władzy publicznej⁷⁷. Co jednakże istotne jako przejaw siły wyższej nie jest uznawane działanie osoby trzeciej⁷⁸. Uwaga ta jest o tyle istotna, że z punktu widzenia przesłanek przyczynienia się nieistotne jest, czy dane zdarzenie zostało wywołane przez siłę wyższą, czy też działanie osoby trzeciej. W obydwu tych przypadkach brak jest związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy działaniem/zaniechaniem ukaranego, a stanem niezgodności z prawem. Można to zobrazować poprzez odwołanie się do przywołanego powyżej art. 35c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Przewiduje on odpowiedzialność administracyjną za brak umieszczenia na stacji paliw informacji o zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych w sposób określony w szczególnych przepisach prawa. W sytuacji, gdy taka informacja zostanie zerwana przez silny wiatr istnieje podstawa do odstąpienia od ukarania ze względu na treść art. 189e k.p.a. Taki sam wniosek nie jest już dopuszczalny w przypadku, gdy zostanie ona zerwana przez klienta stacji. Obydwa sytuacje mogą świadczyć o braku przyczynienia się przez przedsiębiorcę prowadzącego stację paliw do zaistnienia deliktu administracyjnego. Jednakże w obydwu tych stanach faktycznych pozycja tego przedsiębiorcy jest całkowicie inna. Rodzi to w mojej ocenie wątpliwości na gruncie art. 32 Konstytucji RP, nakazującego równe traktowanie i zakazującego dyskryminowania⁷⁹.

⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II GSK 299/13.

⁷⁷ Zob. *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Warszawa 2018, komentarz do art. 435 K.c.

⁷⁸ Jednoznacznie wskazuje na to treść art. 435 K.c., gdzie wśród przesłanek egzoneracyjnych zostały osobno wymienione siła wyższa i działanie osoby trzeciej.

⁷⁹ Zob. Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, w którym zawarty został test pozwalający na zbadanie, czy istniejąca nierówność stanowi naruszenie zasady równości. Zgodnie z nim wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze bazować na argumentach, które mają relewantny charakter. Dodatkowo spełnione musi być kryterium proporcjonalności tj. waga naruszonego przez zróżnicowanie interesu musi pozostawać w proporcji z celem, któremu ono służy. Wymaga się również, aby argumenty, leżące u podstaw różnicowania, miały związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W przywołanej sytuacji zastosowania art. 35c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw mamy do czynienia ze zróżnicowanym traktowaniem w tej samej sytuacji. W mojej ocenie brak jest

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017.
- Augustyniak Ł., *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(4).
- Błachucki M., *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 2015.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.
- Czichy K., *O niestosowaniu gwarancji karnych do administracyjnych kar pieniężnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 93–105.
- Draniewicz B., *Minimalne standardy stosowanie sankcji administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1.
- Draniewicz B., *Załączek strict liability w polskim prawie ochrony środowiska?*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 3, s. 71–80.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
- Hermeliński W., *Sankcja administracyjna: represja czy dyscyplinowanie?* w: *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. W. Federczyk, Warszawa 2014.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.
- Kaczocha M., *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 3(85).
- Kaczocha M., *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2(88).
- Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 9, Warszawa 2018, komentarz do art. 435 k.c.
- Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 2, Warszawa 2019.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.

argumentów uzasadniających takie podejście, czyli uznanie istotnego wpływu siły wyższej na ocenę zdarzenia w kontekście stosowanej kary i brak wpływu na tą ocenę w przypadku działania osoby trzeciej.

- Michór A., *O charakterze odpowiedzialności administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewickiego, M. Lewickiej, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, w: *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bojarski, Wrocław 1994.
- Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926–2004)*, Tuluza 2009.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11).
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4, s. 143–144.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Witkowski S., *Glosa do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2012 r. (II GSK 917/11), z dnia 19 grudnia 2012 r. (II GSK 1823/11), z dnia 6 lutego 2013 r. (II GSK 2171/11)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 1, s. 181–199.
- Wróbel A., *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., w: *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.