

ZASADY NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Robert Suwaj

ZASADY NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Robert Suwaj



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Politechnikę Warszawską
– Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Stan prawny na 1 listopada 2021 r.

Robert Suwaj, nr ORCID: 0000-0003-1372-9039

Recenzent

Prof. dr hab. Dariusz R. Kijowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktorzy prowadzący

Joanna Ołówek, Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-474-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Nie ma wcale jakiego odrębnego przykrojonego
do potrzeb administracji prawa karnoadministracyjnego.
Nie powinno się naruszenia drugorzędnych
interesów administracji „stemplować na przestępstwa”
i uciekać się do kary tam, gdzie wystarcza zwykły przymus.

Fritz Fleiner
(Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts)

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie.....	13
Rozdział 1	
System sankcji administracyjnych jako podsystem prawa publicznego	25
1.1. Administracyjne kary pieniężne – problem ustrojowy....	25
1.1.1. Cel sankcjonowania bezprawności zachowań	26
1.1.2. Potrzeba usystematyzowania problematyki administracyjnych kar pieniężnych na płaszczyźnie ustrojowej, systemowej i zadaniowej ...	28
1.1.3. Porządek pojęciowy.....	29
1.1.4. Rola zasad ogólnych	36
1.2. Koncepcja interesu publicznego jako dobra chronionego przez administrację publiczną	45
1.3. Funkcje sankcji administracyjnych.....	50
1.4. Europejskie standardy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych	53
1.5. Cel i adekwatność reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa administracyjnego	58
Rozdział 2	
Stosowanie przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych	61
2.1. Przepisy ogólne oraz przepisy szczególne a przepisy odrębne	63

2.2. Kryteria przedmiotowe	67
2.2.1. Sankcja za naruszenie prawa	67
2.2.2. Pieniężny charakter sankcji	73
2.2.3. Naruszenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku...	74
2.2.4. Kara nakładana decyzją.....	78
2.3. Kryteria podmiotowe	82
2.3.1. Organ administracyjny właściwy w sprawach administracyjnych kar pieniężnych.....	82
2.3.2. Adresat administracyjnej kary pieniężnej.....	83

Rozdział 3

Zasady ogólne w sprawach administracyjnych kar

pieniężnych dotyczące wszystkich typów kar	89
3.1. Informowanie o wszczęciu i przedmiocie postępowania oraz planowanych czynnościach dowodowych	93
3.2. Stworzenie warunków do czynnego udziału	95
3.3. Podejmowanie działań niezbędnych do załatwienia sprawy administracyjnej	101
3.4. Obowiązek współdziałania organów w toku postępowania	102
3.5. Wzbudzanie zaufania uczestników postępowań do organów władzy publicznej	107

Rozdział 4

Zasady związane z postępowaniem wyjaśniającym	109
4.1. Czynności postępowania wyjaśniającego	111
4.2. Ciężar dowodzenia	119
4.3. Otwarty system środków dowodowych	121
4.4. Swoboda zarządzania postępowaniem wyjaśniającym....	124
4.5. Uznanie okoliczności faktycznej za udowodnioną (art. 81 k.p.a.)	127
4.6. Legalność ograniczona do zasady <i>in dubio pro reo</i>	128
4.7. Prawda obiektywna	140

Rozdział 5

Zasady decydowania	143
5.1. Wyłączenie odpowiedzialności w formie administracyjnej kary pieniężnej	144
5.2. Stosowanie ustawy względniejszej (<i>lex mitior agit</i>)	146
5.3. Dopuszczalność wielokrotności karania innymi karami i środkami penalnymi (dualizm wewnętrzny i zewnętrzny).....	149
5.4. Obligatoryjne odstępnie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej	154
5.5. Fakultatywne odstępnie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej	159

Rozdział 6

Zasady ogólne dotyczące miarkowania administracyjnych kar pieniężnych wynikające z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego	161
6.1. Miarkowanie (wyważanie) interesów	161
6.2. Proporcjonalność	163
6.3. Bezstronność.....	165
6.4. Równe traktowanie	167
6.5. Uprawnione oczekiwania	169
6.6. <i>In dubio pro reo</i>	172

Rozdział 7

Zasady dotyczące miarkowania administracyjnych kar pieniężnych	177
7.1. Waga i okoliczności naruszenia prawa	182
7.2. Powrót do naruszenia prawa	188
7.3. Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie	189
7.4. Stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa	192
7.5. Działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa	195
7.6. Wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła	197
7.7. Warunki osobiste osoby fizycznej	199

Podsumowanie	201
Bibliografia	213
Wykaz ustaw, do których wprowadzone zostały przepisy karne	219

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.
pr. bud.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2021 r. poz. 137
u.ch.z.	– ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

Wydawnictwa promulgacyjne

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

Inne

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPROWADZENIE

Problematyka administracyjnych kar pieniężnych jako pozasądowej formy reakcji państwa na naruszenie prawa publicznego jest przedmiotem badań naukowych na ziemiach polskich od początków ubiegłego wieku, choć – jak pisał M. Zimmermann – problem ten analizowany był w nauce prawa karnego od stuleci, a dotyczy głównie badania pewnej prawidłowości, zgodnie z którą „zwiększeniu władzy państwa odpowiada zwiększenie zakresu i treści uprawnień karnych władz administracyjnych – i odwrotnie: tam gdzie siła władzy wykonawczej się rozluźnia, zwiększa się zakres działania sądów”¹. Przedmiotem niniejszej monografii jest prezentacja wyników analizy wpływu zasad prawa administracyjnego na proces orzekania przez organy administracji publicznej w sprawach administracyjnych kar pieniężnych.

Celem badań była próba oceny, czy w prawie krajowym istnieje spójny system reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa publicznego. Czy w systemie normatywnym bądź też na gruncie nauki przeprowadzono badania zmierzające do opracowania modelowej koncepcji odpowiedzialności za naruszenie prawa publicznego w taki sposób, by stworzyć instrumenty do adekwatnego publicznego sankcjonowania określonych – uznanych za naganne – zachowań w sposób skuteczny i nieuchronny? Czy stworzono system dóbr i wartości, które powinny podlegać szczególnej ochronie prawnej – a co za tym idzie – czy powstał też katalog adekwatnych sankcji, które można zastosować w celu ochrony poszczególnych dóbr, w sposób realizujący zakładane do osiągnięcia

¹ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930, s. 20.

cele publiczne? Powyższe zagadnienia wiążą się z kluczowym pytaniem o to, czy w prawie międzynarodowym, unijnym bądź krajowym zostały wypracowane zasady normatywne lub będące efektem dorobku orzeczniczego sądów i trybunałów europejskich oraz Trybunału Konstytucyjnego, które pozwalają ten system uporządkować na płaszczyźnie ustawowej w sposób pozwalający realizować zakładane funkcje zarówno w zakresie prewencji, restytucji, jak i racjonalnej represji, która nie będzie miała charakteru nadmiernego, a pozwoli na skuteczny i efektywny model reakcji, prowadząc do poprawy jakości działania systemu ochrony praworządności.

Analizą objęto kwestie oceny, czy w krajowym porządku prawnym istnieje normatywny model odpowiedzialności za naruszenie prawa administracyjnego oparty na konstrukcji odpowiedzialności subiektywnej, czy też organy władzy publicznej mogą orzekać o sankcjach administracyjnych również na zasadach ponoszenia odpowiedzialności obiektywnej. Rozważano, czy jest to wynik założenia o określonym celu, jaki ma być osiągnięty przez tego typu instrumenty odpowiedzialności prawnej, czy też nie stworzono żadnych reguł adekwatności w przyporządkowywaniu określonych modeli odpowiedzialności pewnym zachowaniom. Czy istnieje jednolity model stosowania gwarancji proceduralnych adekwatnych do stopnia rygoryzmu i formy odpowiedzialności i czy reguluje on zasady adekwatnego stosowania konstytucyjnych gwarancji proceduralnych również przez organy administracyjne?

Z powyższymi kwestiami wiążą się kolejne pytania. Po pierwsze, jakie są założenia co do realizacji prawa do sądu w pełnym wymiarze w kontekście administracyjnych kar pieniężnych? Czy ochrona sprawowana przez organy wymiaru sprawiedliwości w kontekście oceny legalności działań organów administracji publicznej orzekających w sprawach administracyjnych kar pieniężnych powinna odbywać się w sposób jednolity, czy też nie ma to znaczenia i część spraw może być przemawiana do załatwienia przez sąd powszechny, orzekający w trybie postępowania cywilnego co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie będą one rozstrzygane przez sądy administracyjne w zakresie kontroli legalności działań organów administracyjnych? W konsekwencji trzeba również zastanowić się, jak należy ukształtować model sądowej kontroli

decyzji w sprawach administracyjnych kar pieniężnych i czy może on pomijać kontrolę któregośkolwiek aspektu legalności działań organu, w szczególności zasad miarkowania tych kar?

Kolejną płaszczyzną analizy była kwestia oceny konstrukcji normatywnej kumulacji różnych form odpowiedzialności w związku z zachowaniem tego samego adresata kwalifikowanym jako naruszenie prawa administracyjnego. W szczególności istotne okazało się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy ewentualna kumulacja dolegliwości wynikającej z różnych rodzajów odpowiedzialności represyjnej za ten sam czyn (karnej i administracyjnej) może prowadzić do zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności.

W trakcie prac poszukiwano także odpowiedzi na pytanie, czy model orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych jest spójny, jeśli idzie o jednolity sposób regulacji, również na płaszczyźnie szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Czy zasadna jest koncepcja funkcjonowania odrębnego modelu regulacji wobec należności podatkowych i celnych, nakładanych przez organy podatkowe w Ordynacji podatkowej, odmiennej regulacji niepodatkowych należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w art. 60–67 u.f.p. oraz przyjęcie odrębnego katalogu zasad dotyczących postępowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych? Wszystkie one wykazują istotne rozbieżności, które nie znajdują uzasadnienia w kontekście chociażby zasady oznaczoności przepisów prawa i zasady równości wobec adresatów należności pieniężnych.

Czwarta płaszczyzna analizy wymaga pochylenia się nad problematyką ogólnych przepisów w sprawach administracyjnych kar pieniężnych i próby odpowiedzi na pytanie, czy regulacje zawarte w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią spójny system w zakresie wykonawczym, skoro przepisy ogólne nie wyjaśniają adresatom sankcji administracyjnych, które administracyjne kary pieniężne podlegają miarkowaniu, a które muszą pozostać sztywne i miarkowaniu nie podlegają i czy podział ten w ogóle istnieje, a jeśli tak, to czy jest

on konstytucyjnie uzasadniony. W powyższym kontekście pojawiło się pytanie podstawowe w odniesieniu do systemu zasad, czyli jaki był cel stworzenia przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych. Czy w istocie chodziło wyłącznie o stworzenie regulacji ogólnych, podlegających zastosowaniu w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych, czy też chodziło również o stworzenie prawnych podstaw do przyjęcia określonego modelu reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa administracyjnego? W szczególności chodzi o normatywne konstrukcje akceptujące zarówno dualizm w sankcjonowaniu naruszenia prawa administracyjnego środkami penalnymi, jak i przy pomocy administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d pkt 3 k.p.a.), a także możliwość wielokrotnego karania tego samego adresata za to samo zachowanie przy zastosowaniu różnych kar administracyjnych (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.), które mogą spełniać różne, jak również te same cele. Czy wreszcie nomenklatura pojęciowa użyta w prawie materialnym ma swój normatywny związek ze sposobem postępowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych uregulowanym w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego w kontekście nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych?

Obok pytań zasadniczych pojawiły się pytania cząstkowe, wymagające pogłębionej analizy regulacji normatywnych, a mianowicie:

1. Czy kary określone w prawie materialnym w sposób sztywny podlegają miarkowaniu na zasadach określonych w art. 189d k.p.a.?
2. Czy w ramach unormowania regulacji ogólnych administracyjnych kar pieniężnych wprowadzono podział na różne rodzaje bądź typy kar, skoro w różny sposób są one nazywane w prawie materialnym (kary nakładane – określone sztywno – bądź kary wymierzane), a w przepisach ogólnych nie stworzono żadnego strukturalnego podziału ani nie wprowadzono definicji takich kar?
3. Czy kary wymierzane podlegają przepisom ogólnym o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych i czy kary nakładane mogą podlegać miarkowaniu na zasadach ogólnych?
4. Czy konstrukcja przewidująca obowiązek nałożenia przez właściwy organ administracyjnej kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, jest propor-

cjonalną i adekwatną reakcją na naruszenie prawa każdego rodzaju?

5. Czy miarkowanie kar sztywnych odbywa się przy założeniu, że maksymalna wysokość takiej kary może ulegać wyłącznie obniżeniu, czy też kara ustalona w sposób sztywny nie podlega miarkowaniu, jeżeli istnieją przesłanki uzasadniające ten fakt?

Ostatnia płaszczyzna analizy polegała na ocenie, czy organy administracji publicznej posiadają wystarczający stopień organizacji i przygotowania kompetencyjnego w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania zmierzającego do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z uwzględnieniem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, zasad postępowania wyjaśniającego, zasad stosowania przepisów o karach oraz zasad miarkowania wysokości administracyjnej kary pieniężnej w sposób adekwatny i proporcjonalny. Przeanalizowano ponadto kwestie, czy organy te posiadają odpowiednie przygotowanie merytoryczne, aby dokonać obowiązkowego badania stopnia restrykcyjności całokształtu zagrożenia za to samo zachowanie, w tym sankcji penalnych, i czy postępując zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego, organy stosujące odpowiednie środki o charakterze represyjnym są w stanie zbadać, czy istnieje proporcjonalność między środkami o charakterze typowo represyjnym a środkami realizującymi inne cele odpowiedzialności niż jedynie represja.

Rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości ma umożliwić zweryfikowanie tezy głównej, zgodnie z którą to zasady ogólne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego wraz z zasadami postępowania wyjaśniającego oraz zasadami zawartymi w dziale IVa w zakresie ich stosowania, nakładania i miarkowania stanowią normatywny katalog reguł orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych i – poza rozwiązaniami zawartymi w regulacjach odrębnych – nie dają podstaw do stosowania innych zasad, reguł bądź standardów wygenerowanych w nauce bądź praktyce. Organ administracji publicznej obowiązane są do podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa oraz z założeniem domniemania legalności i konstytucyjności tego prawa. W związku z powyższym to właśnie w regulacjach ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych należy poszukiwać rozwiązań w za-

kresie poprawnego stosowania tych przepisów, zaś proces nakładania kar pieniężnych nie może odbyć się z pominięciem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zasad prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

W konsekwencji powyższych rozważań pojawił się problem związany z zakresem regulacji, które powinny zostać zastosowane w postępowaniu dotyczącym orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych. W szczególności kluczowym zagadnieniem jest ustalenie, czy przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego zawierają kompletny zestaw regulacji niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji w sprawie, czy też wydając taką decyzję, organ obowiązany jest zastosować się do zasad ogólnych uregulowanych w Kodeksie. Jeśli tak, to wymaga to zbadania, czy wszystkie zasady ogólne znajdują zastosowanie w sprawach administracyjnych kar pieniężnych ze względu na ich specyfikę i podejmowanie działań organu w oparciu o zasadę oficjalności. Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia, jest dokonanie weryfikacji granic prowadzonego postępowania dowodowego, a w szczególności ustalenie, czy orzekając o karach, należy prowadzić postępowanie wyjaśniające na zasadach postępowania dowodowego uregulowanych w art. 75–96 k.p.a. Czy wreszcie wszystkie zasady uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, zarówno te ogólne, jak i zasady postępowania dowodowego, a także zasady ogólne dotyczące orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, tworzą spójny i kompletny system regulacji normatywnych, pozwalających na obiektywne i bezstronne ustalenie faktów i adekwatne oraz proporcjonalne zastosowanie norm prawa materialnego przy okazji orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych? Czy stanowią one zbiór kompletny i czy zasady te wzajemnie się uzupełniają oraz czy organy administracyjne są przygotowane do prawidłowego ich zastosowania?

W konsekwencji przedstawionych założeń i zakresu postawionych pytań oraz w kontekście tezy głównej niezbędne było dokonanie analizy poszczególnych płaszczyzn procesu nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W rozdziale 1 znalazły się więc rozważania wstępne związane z problematyką systemu sankcji administracyjnych jako podsystemu

prawa publicznego. Analizą objęto tu w pierwszej kolejności zagadnienie roli zasad we współczesnym prawie publicznym na płaszczyźnie europejskiej, unijnej i krajowej. Za wymagające badań uznano też zagadnienie potrzeby usystematyzowania elementów normatywnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych na płaszczyźnie ustrojowej, systemowej i zadaniowej, wskazując na cel i funkcję, jaką mają one pełnić w systemie sankcji publicznych. W tym kontekście uznano za niezbędne dokonanie analizy w zakresie porządku pojęciowego, podejmując próbę usystematyzowania oraz ukontekstowania go w koncepcji interesu publicznego jako dobra chronionego przez administrację publiczną. Następnie przeprowadzono analizę funkcji sankcji administracyjnych ze szczególnym uwzględnieniem braku reguł normatywnych w tym zakresie. Powyższe rozważania zestawiono z problematyką europejskich standardów w zakresie administracyjnych kar pieniężnych oraz krajowym modelem adekwatności reakcji państwa na bezprawność w sferze prawa administracyjnego.

W rozdziale 2 omówione zostały normatywne warunki stosowania przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych rozpatrywane na kilku płaszczyznach. Jedną z nich jest relacja przepisów ogólnych i szczególnych oraz odrębnych, która decyduje o generalnym bądź częściowym zakresie stosowania przepisów ogólnych do orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych. Przeprowadzono także analizę z perspektywy kryterium przedmiotowego, wiążącego się z pojęciem i charakterem sankcji, jakimi są administracyjne kary pieniężne. Już wstępne przeanalizowanie treści pojęcia administracyjnej kary pieniężnej budzi wątpliwości co do możliwości wyodrębnienia ścisłego katalogu kwalifikujących się tu kar pieniężnych, w szczególności w kontekście ich odróżnienia od otwartego katalogu niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznym (uregulowanych w art. 60–67 u.f.p.). Sankcyjny charakter mogą przyjmować bowiem nie tylko obowiązki pieniężne zadekretowane przez ustawodawcę jako kary pieniężne, ale także opłaty dodatkowe, a nawet świadczenia pozornie dobrowolne, jak np. opłata legalizacyjna, której dobrowolny charakter nie zmienia sankcyjnego i represyjnego charakteru. Inne wątpliwości dotyczą sposobu określenia przez ustawodawcę przyczyn stosowania sankcji pieniężnej w postaci kary administracyjnej poprzez użycie wad-

liwego logicznie sformułowania „naruszenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku”. Kontrowersyjne i wymagające głębszej analizy wydaje się również przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji zakładającej, że administracyjna kara pieniężna powstaje wyłącznie poprzez jej konkretyzację w drodze decyzji administracyjnej, skoro pewna część rozstrzygnięć stanowiących reakcję państwa na naruszenie prawa przewiduje formę procesową postanowienia.

Przedmiotem analizy przeprowadzonej w końcowej części rozdziału są aspekty podmiotowe orzekania o karach administracyjnych, obejmujące zarówno pojęcie organu administracyjnego właściwego do rozstrzygania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, jak i katalog potencjalnych adresatów kar pieniężnych, których wyodrębnienie w art. 189b k.p.a. stanowi istotne ograniczenie w kontekście podmiotów posiadających ogólną zdolność administracyjną bierną w rozumieniu art. 29 k.p.a.

W rozdziale 3 przedstawiano wybrane zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego kształtujące warunki przebiegu postępowania administracyjnego, które mają zastosowanie w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Specyfika kar pieniężnych sprowadza się do założenia, że są one orzekane – co do zasady – w postępowaniu wszczętym przez organ z urzędu. Oparcie konstrukcji działania na modelu oficjalności wymaga od organu prowadzącego postępowanie sprostania standardom dobrych praktyk administracyjnych, znajdujących swe odzwierciedlenie w wybranych regulacjach normatywnych przepisów działu 2 rozdziału I Kodeksu postępowania administracyjnego. Kluczową zasadą, mającą podstawowe znaczenie dla spełnienia wymogu informacyjnego, jest wynikająca z art. 9 k.p.a. zasada informowania o wszczęciu i przedmiocie postępowania oraz o planowanych czynnościach dowodowych w sprawie. Informacja o wszczęciu postępowania wyznacza granice przedmiotowe przyszłego rozstrzygnięcia, co wymaga precyzji przy pierwszym zawiadomieniu strony. Ponadto zawiadomienie o wszczęciu postępowania uruchamia tok postępowania, który umożliwia stronie czynny udział, co zarówno pozwala jej na aktywne uczestnictwo w czynnościach dowodowych organu, jak i umożliwia składanie własnych żądań dowodowych, wniosków i oświadczeń.

Wszczęcie postępowania prowadzi też do obowiązku podjęcia przez organ wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy, co oznacza potrzebę dokonania oceny okoliczności i zaplanowania niezbędnych czynności dowodowych. Analizie poddano również stosunkowo nową zasadę współdziałania organów w toku postępowania, której konstrukcja istotnie ogranicza możliwość pozyskiwania przez organ właściwy w sprawie informacji niezbędnych do prawidłowego wszczęcia postępowania w sprawie administracyjnej kary pieniężnej. Powyższe obowiązki składają się na generalny nakaz prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie uczestników postępowań do organów władzy publicznej.

Obszarem objętym analizą w rozdziale 4 jest regulacja związana z zasadami prowadzenia postępowania wyjaśniającego w toku postępowania, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej. W pierwszej kolejności dokonano praktycznej weryfikacji potencjalnych czynności procesowych postępowania wyjaśniającego, mając na względzie, że postępowanie w sprawie administracyjnych kar pieniężnych mogą prowadzić zarówno organy posiadające upoważnienie ustawowe do prowadzenia czynności kontrolnych, jak i np. organy nadzoru budowlanego. W przypadku dokonania przez organ ustaleń stwierdzających naruszenie prawa w ramach czynności kontrolnych możliwe jest późniejsze orzekanie bez obowiązku ponownego dowodzenia okoliczności stwierdzających fakt naruszenia prawa. Zgodnie bowiem z art. 77 § 4 k.p.a. okoliczność taka, stanowiąc fakt znany organowi z urzędu, nie wymaga przeprowadzenia dowodu, choć należy fakty takie zakomunikować stronie. Dodatkowego znaczenia w sprawach administracyjnych kar pieniężnych nabiera zagadnienie ciężaru dowodzenia, który – zgodnie z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. – spoczywa na organie. Po pierwsze, istnieje reguła wprost zobowiązująca organ załatwiający sprawę do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Po drugie zaś, to organ – jako podmiot inicjujący postępowanie w sprawie – jest obowiązany potwierdzić dowodami okoliczności, z których wywodzi on skutki prawne w przedmiocie nałożenia na adresata odpowiedzialności administracyjnej w postaci kary pieniężnej. Ważne z punktu widzenia wykonawczego jest

przeprowadzenie czynności przy pomocy adekwatnych środków dowodowych w sprawie. Jeśli więc przepis prawa materialnego nie nakazuje ustalania okoliczności faktycznych wyłącznie określonymi dowodami, w sprawie nałożenia kary zastosowanie znajdzie otwarty system środków dowodowych, z którego korzystać będzie mogła również strona postępowania. W rozdziale tym przeanalizowano także problem rozstrzygania przez organ niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego w kontekście niewyjaśnionych faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

W rozdziale 5 poruszono tematykę zasad ogólnych orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych ujętych w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności zajęto się zasadą wyłączającą stosowanie przepisów ogólnych o odpowiedzialności administracyjnoprawnej w sprawach o wykroczenia w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ciekawe ustalenia przyniósł przegląd obowiązywania konstrukcji przyjętych w art. 189d oraz 189f k.p.a. w zakresie dopuszczalności zarówno dualizmu obowiązujących trybów dochodzenia odpowiedzialności za to samo zachowanie przy pomocy środków penalnych oraz kar administracyjnych, jak i wielości możliwych kar administracyjnych orzekanych wobec tego samego adresata za ten sam czyn, spełniający różne bądź te same cele. W ramach powyższej problematyki dokonano również analizy przesłanek uzasadniających stwierdzenie braku podstaw do nałożenia kary oraz odstąpienie od jej nałożenia obligatoryjnego oraz fakultatywnego.

Z perspektywy orzekania w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych dużej wagi nabierają również regulacje obejmujące zasady dotyczące orzekania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych wynikające z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, które zostały poddane analizie w rozdziale 6. Szczególna rola zasady miarkowania oraz zasady ogólnej proporcjonalności nabiera znaczenia w kontekście obowiązku wyważania interesów, jaki ustawodawca nakłada na organ orzekający. Do tego wymogi równego traktowania oraz bezstronności w orzekaniu powodują, że rozstrzygnięcie w danej sprawie może okazać się ważne również w przyszłości, będzie mogło

służyć bowiem innym adresatom jako punkt odniesienia w zakresie obowiązku równego traktowania i potencjalnych zarzutów stronnictwo. Konsekwencje określonych rozstrzygnięć nabiorą też cech swobodnego modelu orzecznictwa w formie utrwalonej praktyki orzekania w takim samym stanie faktycznym i prawnym, od której ewentualne odstępstwo wymaga znalezienia uzasadnionej przyczyny i wykazania takiej okoliczności w uzasadnieniu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Rozważania te kończy analiza zasady ogólnej *in dubio pro reo* w kontekście stosowania regulacji budzących wątpliwości co do treści normy prawnej.

Ostatni rozdział obejmuje nie tylko samą problematykę zasad miarkowania administracyjnych kar pieniężnych oraz jego dyrektyw, ale w szczególności analizę prawnej dopuszczalności miarkowania administracyjnych kar pieniężnych różnego rodzaju i typu. Omówiono w nim zagadnienie normatywnych możliwości miarkowania administracyjnych kar pieniężnych, które ustawodawca kształtuje w sposób sztywny, w kontekście zakazu nadmiernej ingerencji wynikającej z zasady proporcjonalności. Ocena prawnych możliwości uznania przez organ orzekający w sprawie administracyjnej, czy ustanowione ograniczenie nie przekracza racjonalnego stopnia uciążliwości, zwłaszcza w przypadku obowiązywania ograniczeń normatywnych o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego, wydaje się możliwa wyłącznie przy zastosowaniu dyrektyw miarkowania administracyjnej kary pieniężnej.

Tak ukształtowany przedmiot analizy zdaje się spełniać wymóg kompletności w zakresie szczególnej roli organów administracji publicznej związanej obowiązującym prawem. Katalog kompleksowo zestawionych ze sobą zasad uregulowanych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego pozwala organom administracji publicznej dokonywać – w granicach obowiązującego prawa – oceny i w konsekwencji podejmować rozstrzygnięcia będące wynikiem miarkowania ważnego interesu publicznego, który podlega ochronie konstytucyjnej. Stosując się do zasad uregulowanych w Kodeksie, organ administracyjny, orzekając w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, może dokony-