

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

dr hab. Dobrosława Szumiło-Kulczycka

dr Paweł Czarnecki

Patrycja Balcer, Aneta Leszczyńska

Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych

Warszawa 2016

Spis treści

Wprowadzenie.....	1
I. Rys historyczny	3
II. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa niemieckiego (<i>Verwaltungsstrafrecht</i>).....	20
III. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa austriackiego (<i>Verwaltungsstrafrecht</i>)	40
IV. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa francuskiego (<i>Droit administratif pénal</i>)	52
V. Sankcje administracyjne w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności	59
VI. Sankcje administracyjne w prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	65
VII. Analiza przepisów statuujących odpowiedzialność administracyjno-karną w Polsce z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa i orzecznictwa	75
1. Ogólna analiza	75
2. Elementy materialnoprawne	77
2.1. Sposób określenia podmiotu odpowiedzialnego	77
2.1.1. „Kto...”	78
2.1.2. Konkretny podmiot	79
2.1.3. Tylko osoba fizyczna	80
2.1.4. Przedsiębiorca.....	81
2.2. Sposób określenia znamion czynu podlegającego ukaraniu.....	83
2.3. Kara	84
2.3.1. Szytywne stawki kar.....	86
2.3.2. Kary względnie oznaczone i dyrektywy ich wymiaru	88
2.4. Wina jako przesłanka odpowiedzialności administracyjno-karnej	95
3. Procedura	99
3.1. Postępowanie zasadnicze	99
3.1.1. Postępowanie przed organami pierwszej instancji	99
3.1.2. Postępowanie odwoławcze	101
3.2. Postępowanie kontrolne.....	103
3.2.1. Postępowanie kontrolne przed sądami administracyjnymi	103
3.2.2. Inne formy postępowania kontrolnego.....	105
3.3. Konsekwencje wyboru modelu kontroli – ocena	107
3.4. Ustawowe sankcje administracyjne	107
3.5. Postępowanie wykonawcze	108
VIII. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.....	109

IX. Analiza orzecznictwa sądowego zapadłego w odniesieniu do deliktów administracyjnych w kontekście zasady ne bis in idem	125
1. Wprowadzenie	125
2. Istota i źródła normatywne zasady ne bis in idem.....	126
3. Zasada ne bis in idem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.....	133
4. Znaczenie zasady ne bis in idem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	138
5. Konkluzje	150
X. Wnioski wynikające z całokształtu analizy.....	154
Załącznik: Zestawienie obowiązującego ustawodawstwa w zakresie odpowiedzialności administracyjno - karnej.....	165

Wprowadzenie

W dużym uproszczeniu przyjmuje się, że na system prawa karnego składają się normy sankcyjne statuujące odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia i normy określające sposób realizacji tej odpowiedzialności, na system zaś prawa administracyjnego normy regulacyjne określające zasady funkcjonowania poszczególnych dziedzin rzeczywistości społeczno-gospodarczej poddanych władczej ingerencji państwa oraz normy określające zasady postępowania w przedmiocie urzeczywistnienia tej ingerencji. Jak zauważa J. Zimmermann, podział ten jest już anachroniczny, zwłaszcza z uwagi na nasilające się zjawisko przenikania, czy oddziaływania na siebie różnych dziedzin prawa¹. W relacji między prawem administracyjnym a prawem karnym, szczególnego znaczenia nabiera zjawisko wyposażania organów administracji w narzędzia przypominające grzywny w prawie karnym (administracyjne kary pieniężne, opłaty podwyższone, opłaty dodatkowe) w celu skutecznego egzekwowania przestrzegania norm regulacyjnych. Zjawisko to, o niespotykanym wcześniej nasileniu, rodzi szereg pytań co do natury takich kar, zasad ich wymierzania, a także relacji do systemu tradycyjnie pojmowanego obszaru prawa karnego.

Niniejsze opracowanie powstało na zlecenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, a jego celem miało być ukazanie wskazanego zjawiska z możliwie szerokiej perspektywy obejmującej zarówno genezę wskazanego zjawiska, jego ponadkrajowy charakter, jak też bieżące uregulowania i ich relacje do tradycyjnego prawa karnego. Wszystko to ma posłużyć jako podstawa do ewentualnych dalszych badań, w tym przy wykorzystaniu narzędzi empirycznych, nad praktyką stosowania kar pieniężnych przez organy administracji oraz po zebraniu takich kompleksowych danych do sformułowania wniosków w zakresie potrzeby ewentualnych prac legislacyjnych w obszarze szeroko rozumianego prawa represyjnego, w celu zapewnienia ich spójności.

Stosownie do tak zarysowanego celu zlecenia przedłożone opracowanie zawiera:

¹ J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego* (w:) J. Supernat (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

- rys historyczny badanego zjawiska;
- omówienie rozwiązań przyjętych w wybranych systemach prawnych innych państw;
- stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnośnie administracyjnych kar pieniężnych;
- zarys problematyki administracyjnych kar pieniężnych w Unii Europejskiej;
- zbiorczą analizę uregulowania administracyjnych kar pieniężnych w prawie polskim;
- analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do sankcji administracyjnych;
- omówienie problematyki podwójnej odpowiedzialności za to samo naruszenie, raz w trybie administracyjnoprawnym, drugi raz w trybie postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia w kontekście zasady *ne bis in idem*;
- załącznik w postaci szczegółowego zestawienia obowiązujących w aktualnym ustawodawstwie polskim administracyjnych kar pieniężnych.

I. Rys historyczny

Obok systemu prawa karnego, na który składa się odpowiedzialność za popełnione przestępstwa lub wykroczenia, w polskim systemie zaczął się rozrastać system sankcji o charakterze represyjnym, statuowanych jednak normami prawa administracyjnego i realizowanych w administracyjnej procedurze. Umieszczenie tej gałęzi w systemie prawa wydaje się być niemożliwe, bez przypomnienia w najogólniejszym choćby zarysie ewolucji represyjnej odpowiedzialności ponoszonej z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego.

W okresie zaborowym obowiązywały na ziemiach polskich trzy odrębne systemy prawa². Spuścizną pozaborową w zakresie prawa represyjnego były trzy różne kodeksy karne, a to obowiązujący na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego kodeks z 1903 r., na terenach zaboru pruskiego kodeks karny z 1871 r. i na terenach zaboru austriackiego ustawa karna z 1852 r. Wszystkie te akty przewidywały, wzorem francuskiego oświecenia, trójpodział przestępstw na zbrodnie, występki i wykroczenia. Na ziemiach zaboru austriackiego i pruskiego zaznaczała się jednak jeszcze jedna prawidłowość. Otóż obok klasycznych wykroczeń kryminalnych zwanych *Kriminalübertretungen* wyróżniano tam drugą formę wykroczeń, a to wykroczeń (lub według innych źródeł przekroczeń) administracyjnych (*Verwaltungsübertretungen lub Verwaltungsdelikt*). Podział ten stał się szczególnie widoczny w prawie austriackim, w którym orzekanie w przedmiocie przekroczeń administracyjnych zostało przekazane organom administracji, których działanie nie podlegało wówczas sądowej kontroli³.

Dało to początek rozróżnieniu na prawo karne – sądowe i prawo karno-administracyjne. Jak pisał w 1930 r. (*sic!*) M. Zimmermann *Widocznie orzecznictwo karne władz administracyjnych nie może osiągać tego stopnia obiektywności, co orzecznictwo sądowe – z drugiej zaś strony jest ono widocznie bardziej giętkie*

² Do 1922 r. na Spiszu i Orawie obowiązywało dodatkowo w zakresie prawa karnego ustawodawstwo węgierskie – zastąpione później ustawą karną austriacką, bliżej: S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 122;

³ Por. bliżej np.: M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2002, s. 13; A. Marek, *Regulacje prawne dotyczące drobnych czynów karalnych (wykroczeń) w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych Ameryki*, ZW z 1988, nr 6, s. 22; tenże, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2002, s. 8; i lit. tam cyt.

*i wygodne dla władz i to nawet wtedy, gdy przyjmuje na siebie formy takie, jakie istnieją w orzecznictwie sądowym. W historii ostatnich stuleci widzimy to bardzo wyraźnie. 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. Samo jednak istnienie dwoistości orzecznictwa, które niemal zawsze we wszystkich ustawodawstwach odnajdujemy (jakkolwiek szczypty byłby zakres działania władz administracyjnych) musiało wywołać pytanie, czy dualizm ten nie ma jakiegoś głębszego uzasadnienia? Czy nie chodzi tu o instytucje które – mimo pozornej identyczności – są z gruntu różne? (...) Praca nad rozwiązaniem tego zagadnienia trwa od lat, doprowadzając (jak pisał sto lat temu uczonego niemiecki Koestlin) prawników do rozpacz. „Nie było zaś prawie od czasów Feuerbacha wybitniejszego karnisty, który byłby się nie zajmował tą kwestią. (cyt. Dr Guderian, *Kriminelles Und polizeiliches Unrecht, Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft, t XXI 828*)”⁴.*

Jak wskazuje powyższe, problem poszukiwania odpowiedzi o zasadność wyodrębniania administracyjnej odpowiedzialności represyjnej, obok odpowiedzialności karnej, pojawił się jeszcze w XIX wieku i bynajmniej nie ma polskiego rodowodu. W ówczesnej literaturze w bardzo zaawansowany też sposób dyskutowano o kryteriach tego zróżnicowania.

Zgodnie z tzw. teorią niebezpieczeństwa (***Gefährungstheorie***), przestępstwem kryminalnym jest czyn stanowiący naruszenie praw podmiotowych, podczas gdy przestępstwem policyjnym (administracyjnym) czyn stwarzający narażenie praw podmiotowych na niebezpieczeństwo. Jej odmianą była **tzw. abstrakte *Gefährungstheorie***, która uściślała, że przestępstwem policyjnym jest zachowanie prowadzące do abstrakcyjnego zagrożenia dóbr prawnych. Zachowanie naruszające te dobra lub wywołuje już konkretne niebezpieczeństwo jest już natomiast przestępstwem kryminalnym⁵. Nie daleko od tych teorii plasował się pogląd **Goldschmidt`a**, który za przekroczenia administracyjne (*Verwaltungsdelikt*), uznawał

⁴ M. Zimmermann, *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*, Lwów 1930 r., s. 19-20.

⁵ J. Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, III u. IV Auflage*, Leipzig 1924, s. 154 cyt. za: M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 21.

przekroczenie zwrócone przeciw państwu administrującemu, przeciw przepisowi administracyjnemu, wydanemu w rzekomym interesie publicznym. Z kolei przestępstwem kryminalnym (*Rechtsdelikt*) dane zachowanie staje się wówczas gdy przepis wydany przez władzy państwa administrującego bierze za swój przedmiot realny przedmiotem ochrony. Jak pisał wskazany autor, *Różnica ta jest relatywna nie absolutna, zależy od ujęcia natury przestępstwa w danym czasie i miejscu i „nie ma prawie przestępstwa, które nie dałoby się ująć w jeden i drugi sposób. Normalnie przestępstwa są najpierw ujmowane jako administracyjne, z czasem konkretyzują się i przechodzą do rzędu kryminalnych. Jest to normalny proces rozwojowy. Różnica jednak – choć względna- istnieje*⁶. Również **Herrnritt** upatrywał różnicę pomiędzy prawem karno-sądowym a karno-administracyjnym w celu jaki mają do zrealizowania. Podnosił, że prawo karno-sądowe ma *ochronę indywidualnego dobra prawnego pierwszym celem, zapewnienie porządku publicznego drugim, prawo karno-policyjne odwrotnie*. W konsekwencji za cechy prawa karno-policyjnego uznawał mniejszą ważność przestępstwa, bardziej oddaloną możliwość związku przestępstwa z naruszeniem dobra prawnego jednostki, mniejszą karę za czyny tego rodzaju. Zdaniem tego autora te właśnie elementy powinny decydować także o tym, której władzy przekazać orzekanie w sprawach o określonego rodzaju naruszenia⁷.

Druga grupa teorii upatrywała głównej różnicy pomiędzy prawem karnym a prawem karno-administracyjnym w moralności. *Jedne przestępstwa są przez społeczeństwa potępione, inne – właśnie przestępstwa administracyjne – są tylko przestępstwami formalnymi, za które karze się tylko dlatego, że państwo chce przeprowadzić w danym wypadku swoją wolę. Chodzi tu zatem o takie czyny, same w sobie obojętne, które nie znajdują potępienia w istniejącym już „prawie socjalnem”, a które są karane tylko dlatego, że tak chce pozytywny przepis, wydany w interesie administracji dla zapewnienia jej posłuchu. Brak zatem potępienia społecznego przez „zbiorowe sumienie ludzkości” jest tu znamieniem istotnym. Są to „przestępstwa dżentelmenów”*⁸.

⁶ J. Goldschmidt, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin 1902 r., s. 533 i n. cyt. i tłumaczenie za: M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 29.

⁷ R.H. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tybinga 1921, s. 360 i n. cyt. za: M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 43.

⁸ M. Zimmermann, *Art. 72...*, s. 22.

Również zgodnie z tzw. **teorią v. Bara** różnica w podejściu do kategorii naruszeń porządku wynika z tego, iż przekroczenia administracyjne w mniejszym stopniu prowadzą do obrazy moralności. Stąd, co prawda, odpowiedzialność z tytułu przekroczeń administracyjnych, stanowi część prawa karnego, tyle że odnosi się do drobniejszych przestępstw, którą ze względów oportunistycznych, aby nie obciążać sądów błahymi kwestiami, przekazano władzy administracyjnej. Karę za takie *mało znaczące przewinienia* można wymierzyć w postępowaniu o uproszczonym w stosunku do normalnego typowo karnego postępowania. „*Jest zatem pożądanym, by to, co jest tutaj bardziej stałe, tzn. większe przestępstwa, oddzielić od tego, co podlega większym zmianom jako dostatecznie nieugruntowane*”⁹.

Z kolei, **J. Hatschek** rozróżniał przestępstwa kryminalne (*kriminelles Unrecht*) i przestępstwa policyjne (*Polizeiunrecht*). Zdaniem tego autora, pierwsze stanowiły czynność zawinioną, sprzeczną z prawem i zagrożoną karą publiczną, nakierowaną na ochronę *Rechtsgut*. Drugie chronią jedynie *Polizeigut* i w konsekwencji mogą mieć znaczenie tylko lokalne, a nie ogólne. Podstawą wymierzania kary jest stwierdzenie spowodowania przekroczenia, nie jest natomiast potrzebne wykazanie winy, w obszarze przestępstw policyjnych nie obowiązuje też zasada „*error iuris nocet*”. W zakresie ścigania przekroczeń administracyjnych, inaczej niż kryminalnych, obowiązuje zasada oportunistu. Władza za tego typu czyny może, ale nie musi karać.

Podobne cechy odpowiedzialności z tytułu deliktów administracyjnych przypisywał **R. Kukula**, wyciągając jednak jeszcze dalej idące wnioski. Zdaniem tego autora nie ma prawa karno-administracyjnego jako odrębnej dziedziny prawa karnego. Jest tylko jedno pojęcie przestępstwa i jedno pojęcie kary. Przekroczenia administracyjne i uprawnienia władzy z tego tytułu wynikają natomiast z przymusu administracyjnego („*Verwaltungszwang*”), który jest typową formą zarządzania w administracji, przy czym stosowanie przymusu odbywa się zgodnie z warunkami konieczności i celowości. Prawo karne czerpie swoje usprawiedliwienie i legitymację z tego, że wyraża ogólne poczucie uznania pewnych stanów za karygodne, jego filarem jest zatem pojęcie winy. Kara może być tylko tam, gdzie jest wina. Sądownictwo i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych są kategoriycznym imperatywem o charakterze

⁹ M. Zimmerman, *Art. 72....*, s. 20.

retrospektywnym. Administracja tymczasem zwraca się ku przyszłości i wymaga swobody działania dla jej kształtowania. Podobnie jak wspomniany wcześniej J. Hatscheck także Kukula uważał, że jeżeli istotą odpowiedzialności za przekroczenie administracyjne jest nie stan przestępstwa, ale stan naruszenia nakazu administracyjnego, nie działa w tym obszarze zasada legalizmu, ale oportunistyczny. Uzasadniał to brakiem kantowskiego imperatywu moralnego wyrównania zła wyrządzonego przestępstwem złem wyrządzonym sprawcy. W to miejsce jest powinność osiągnięcia jakiegoś celu. Jeżeli cel ten można uzyskać jednak bez stosowania przymusu, to traci on swoje uzasadnienie i potrzebę. Inaczej niż w prawie karnym, gdzie nie chodzi o cel, ale o przywrócenie równowagi etycznej. Wreszcie w obszarze odpowiedzialności administracyjnej, skoro bez znaczenia jest kwestia winy, to równie obojętną jest kwestia błędu czy przedawnienia, a karę można nakładać także na osoby prawne¹⁰. W podobnym duchu wypowiadał się **Fleiner**, zdaniem którego *nie ma wcale jakiego odrębnego przykrojonego do potrzeb administracji prawa karno administracyjnego. Nie powinno się naruszenia drugorzędnych interesów administracji "stemplować na przestępstwa" i uciekać się do kary tam, gdzie wystarcza zwykły przymus*¹¹. Wreszcie były i takie głosy, które wskazywały, że prawo karne i karno-administracyjne, to dwa odrębne byty, posiadające jedynie wspólną formę i to tylko dlatego, że ustrój prawny ogranicza władzę i przesądza, iż wymuszenie jej popierania może odbywać się właśnie tylko przez kary. W rzeczywistości więc prawo karno-administracyjne to prawo niby- karne („pseudo- Strafrecht”)¹².

Dyskusje te w oczywisty sposób zaciążyły na debatach prowadzonych nad kształtem polskiego prawa karnego *sensu largissimo*, po odzyskaniu przez Polskę w 1919 r. niepodległości. Liderem środowisk opowiadających się za koncepcją braku istotnych ontologicznie różnic pomiędzy przekroczeniami administracyjnymi, a przestępstwami, był E. S.Rappaport. Autor ten dostrzegał jednak konieczność odciążenia sądów powszechnych od rozpoznawania spraw błahych o niskim stopniu społecznej szkodliwości i postulował w związku z tym dokonanie podziału przekroczeń

¹⁰ R. Kukula, *Der Verwaltungszwang*, Wiedeń 1918, s. 97, cyt. za M. Zimmerman, *Art. 72...*, s. 35.

¹¹ F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tybinga 1920, s. 206, cyt. za: M. Zimmerman, *Art. 72...*, s. 41.

¹² J. Goldschmidt, *Das Verwaltungsstrafrecht...*, s. 563 cyt. za: M. Zimmerman, *Art. 72...*, s. 28.

przeciwko porządkowi administracyjnemu na dwie kategorie: cięższych i lżejszych. Cięższe przekroczenia, zagrożone karą aresztu, postulował połączyć z występków i przekazać do wyłącznej kompetencji sądów karnych. Lżejsze, *stricte* administracyjne, uregulować w kodeksie policyjnym i poddać orzecznictwu organów administracji¹³. Z kolei najbardziej znaczącym przedstawicielem poglądu o istnieniu istotnej ontologicznej różnicy pomiędzy przekroczeniami kryminalnymi a administracyjnymi był J. Makarewicz. Uważał on, że o ile *zbrodnia jest bezpośrednim zamachem lub stworzeniem niebezpieczeństwa dla dóbr chronionych przez prawo, przestępstwo administracyjne jest aktem nieposłuszeństwa wobec norm porządkowych*¹⁴. Również i ten autor postulował wyłączenie przekroczeń administracyjnych z systemu karnego i ujęcie ich w całości w odrębnym kodeksie policyjnym.

W pewnym sensie dyskusje te przecięła Konstytucja marcowa z 1921 r., której art. 72 przewidział możliwość wydawania orzeczeń karnych także przez władzę administracyjną. Równocześnie w art. 98 zapisano konieczność ustawowego zapewnienia obywatelowi drogi do sądu¹⁵.

Ostatecznie w XX-leciu międzywojennym ustawodawca zdecydował się na model bliski wzorom niemieckim¹⁶. Obok Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. i Kodeksu karnego z 1932 roku ogłoszone zostały ustawa 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno – administracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 265) oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572). Tylko w niewielkim stopniu regulowało

¹³ M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy...*, s. 15; zob. bliżej: E.S. Rappaport: *Zagadnienie kodyfikacji wykroczeń w ustawodawstwie polskim (autoreferat sprawozdawczy)*, Gazeta Sądowa Warszawska 1919 nr 9 – cyt. za A. Marek, *Istota i zasady odpowiedzialności za wykroczenia – na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, Paestra 1967, nr 5, s. 81.

¹⁴ J. Makarewicz, *Prawo karne*, Lwów – Warszawa 1924, s. 6; tenże: *Powrotna fala*, Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1920, IV; po II Wojnie Światowej spór ten kontynuowany był przez S. Śliwińskiego, zob.: *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 79 oraz W. Woltera, zob. *Prawo karne. Zarys wykładu systematycznego. Część ogólna*, Warszawa 1947, s. 76.

¹⁵ Art. 72 stanowił: *Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych (...) będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu*. A art. 98: „(...) Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub straty”.

¹⁶ W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967 r., s. 38; J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974, s. 80; T. Bojarski, *Ewolucja polskiego systemu prawa wykroczeń (w:) Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996, s. 16; M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy...*, s. 15.

materialne podstawy odpowiedzialności odsyłając do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu karnego (art. 2). Gdy chodzi natomiast o postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciwko porządkowi administracyjnemu, to w pierwszej instancji orzekać miały organy administracji ogólnej (art. 2 rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym). Organy te posiadały kompetencje także do orzekania kar aresztu. Od orzeczeń organów administracji strona mogła zgłosić żądania skierowania sprawy na drogę sądową (art. 38 cyt. rozporządzenia), którego realizacja następowała przed sądem okręgowym (art. 500 – 509 k.p.k.). Żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego oznaczało, iż decyzja administracyjna traciła moc, a sprawa podlegała rozpoznaniu od nowa. Od wydanego przez sąd wyroku nie przysługiwała apelacja, natomiast możliwe było jeszcze zaskarżenie go w trybie kasacji¹⁷. Podstawy materialnoprawne, jak również podległość orzecznicza w sprawach przekroczeń administracyjnych sądownictwu pionu karnego podkreślało „karny”, „represyjny” charakter wykroczeń. Mimo to, jeszcze w okresie XX-lecia międzywojennego, model ten ulegał degeneracji. W licznych ustawodawstwie pozakodeksowym¹⁸, rozrastały się regulacje wzmacniające kompetencje orzecznicze administracji niezespólonej, oddalające drogę podmiotu ukaranego do sądu karnego.

Po wojnie, nastąpił okres burzliwych zmian. Z punktu widzenia styku prawa karnego i administracyjnego szczególne znaczenie miało utworzenie na mocy dekretu z 16 listopada 1945 r. Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz.U. Nr 53, poz. 302). Początkowo rolą Komisji miało być prowadzenie skróconego postępowania przygotowawczego i oskarżanie w drobnych sprawach gospodarczych, wkrótce jednak powierzono Komisji możliwość wydawanie nakazu o umieszczeniu sprawcy przestępstwa przeciwko interesom gospodarczym lub społecznym państwa w obozie pracy na okres 2 lat¹⁹. W ten sposób orzecznictwo w drobnych sprawach gospodarczych delegowane zostało poza obręb prawa karnego.

¹⁷ W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo...*, s. 30 - 31; A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 13.

¹⁸ Ocenia się, iż po koniec II RP skodyfikowane w 1932 r. prawo wykroczeń obejmowało jedynie ok. 20% wszystkich tego rodzaju czynów, zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń*, s. 13- 14.

¹⁹ Nowelizacja dekretu z dnia 14 maja 1946 r., Dz.U. Nr 23, poz. 149.

Dalsza zmiana w strukturze orzekania w odniesieniu do przekroczeń administracyjnych nastąpiła ustawą z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 66, poz. 454). Ustawą tą powołane zostały kolegia, mające odtąd zastąpić urzędników administracji w orzekaniu o takie czyny w pierwszej instancji, skasowano instytucję żądania przekazania sprawy zakończonej przed kolegium do sądu, wprowadzając w to miejsce odwołanie do kolegiów II instancji. Kolegia nie mogły jednak orzekać grzywny powyżej 3000 zł, ani kary aresztu. Stwierdzenie zasadności orzeczenia tego rodzaju kary pociągało za sobą konieczność przekazania sprawy do sądu powiatowego, który procedował wówczas na zasadach określonych w k.p.k. z 1928 r., z wyłączeniem zastosowania przepisów ustawy (art. 49). Powiązanie organizacyjne kolegiów z radami narodowymi, pozbawienie ich prawa orzekania kary pozbawienia wolności oznaczało oderwanie wykroczeń od tradycyjnego prawa karnego i sprowadzenie tej kategorii czynów do „środków oddziaływania administracyjnego o charakterze społeczno-wychowawczym”²⁰. O zwrocie w takim kierunku w zakresie postrzegania odpowiedzialności za przekroczenia norm porządkowych świadczył szczególnie mocno art. 52 powołanej ustawy, który przewidywał, iż w zakresie w niej nieuregulowanym odpowiednie zastosowanie mają przepisy o postępowaniu administracyjnym dotyczące wyłączenia od orzekania, wnoszenia podań, protokołów, adnotacji w aktach, wezwań, doręczeń, terminów oraz dowodów.

Inna rzecz, że model ten nie przetrwał długo, bo systematycznie, nowelizacjami z lat 1953 i 1958, przekazano kolegiom kompetencje do stosowania za niektóre wykroczenia także kar aresztu, przywracając równocześnie uprawnienie ukaranego taką karą do żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

W 1956 r. powołana została u boku Ministerstwa Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna do spraw reformy prawa karnego. Z kolei w 1959 r. u boku Ministra Spraw Wewnętrznych powołana została komisja do opracowania projektów prawa o wykroczeniach i ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, której celem było uporządkowanie prawa w zakresie odpowiedzialności ponoszonej z tytułu

²⁰ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 33 i lit. tam cyt.; J. Skupiński, *Model...*, s. 138; J. Skupiński, J. Szumski, *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, PiP 1998, z. 9-10, s. 186.

przekroczenia norm porządku administracyjnego²¹. Efektem prac komisji stała się ustawa z 17 kwietnia 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U.Nr 23, poz. 149). Formalnie ustawa ta nie zmieniała modelu orzekania w sprawach o delikty administracyjne. Wprowadzała jednak nową kategorię, a mianowicie kategorię tzw. czynów przepołowionych, tj. występków przeciwko mieniu (początkowo były to występki takie jak: kradzież, przewłaszczenie, uszkodzenie mienia, wyrąb drzewa z lasu, paserstwo, spekulacja, wyłudzenie), które w sytuacji, gdy wartość przedmiotu nie przekroczyła określonego poziomu, stawały się wykroczeniami²². W ten sposób do grupy wykroczeń, tradycyjnie dotąd pojmowanych w ustawodawstwie polskim, jako delikty przeciwko normom porządku administracyjnego zaliczono typowe przestępstwa. Konsekwentnie ustawodawca dokonał też szeregu zmian, tak w materialnych jak i procesowych zasadach odpowiedzialności za wykroczenie, wprowadzając instytucje wprost przyjęte z Kodeksu karnego, takie jak: odpowiedzialność za usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo, recydywę oraz przejmując z Kodeksu postępowania karnego zasady prawa dowodowego. Zmiany te z pewnością zbliżyły orzecznictwo karno-administracyjne do powszechnego prawa karnego, w zasadzie dając prymat idei o ilościowej jedynie, a nie jakościowej różnicy między przestępstwami, a deliktami administracyjnymi²³. W literaturze dominować zaczął pogląd, że tym, co rzeczywiście różni przestępstwa od przekroczeń administracyjnych jest, poza formalnym ich zaszeregowaniem, stopień społecznego ich niebezpieczeństwa²⁴. Inna rzecz, że wprowadzane do ustawodawstwa zmiany były pokłosiem czerpania z wzorów radzieckich, w których teza o jednolitym, państwowym modelu karno-wychowawczym, z praktycznym jedynie, a nie ontologicznym wyodrębnieniem przestępstw i wykroczeń, uznawana była za

²¹ W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo...*, s. 122; J. Skupiński, *Model ...*, s. 138; A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 16.

²² W. Radecki (w:) *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2000, s. XXV.

²³ Zob.: W.F. Dąbrowski, *Orzecznictwo...*, s. 40 i n.; J. Jedrośka, *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym* (w:) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk 1978, s. 125.

²⁴ A. Marek, *Istota i zasady odpowiedzialności za wykroczenia – na tle ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, *Palestra* 1967 nr 5, s. 84 i lit. tam cyt.; T. Bojarski, *Ewolucja...*, s. 18; por. też: M. Bojarski, W. Radecki, *Oceny prawne obszarów stycznych wykroczeń i przestępstw*, Wrocław 1989, s. 5 i n. oraz przedstawiony tam pogląd poglądów.

oczywista²⁵. Zwieńczeniem tej ewolucji stało się uchwalenie w 1971 r. trzech ustaw regulujących materię najdrobniejszych czynów karalnych tj. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 114), Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116) oraz ustawy o ustroju kolegiów ds. wykroczeń. (Dz.U. Nr 12, poz. 118). Już samo nazewnictwo, które zastąpiło dotychczasowe pojęcie „prawa karno-administracyjnego” było czytelnym znakiem, że wykroczenia traktowane są jako część szeroko rozumianego prawa karnego, nie zaś jako *sui generis* forma odpowiedzialności administracyjnej²⁶. Godną odnotowania jest z tego punktu widzenia uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 1973 r. (VI KZP 80/72), w której uzasadnieniu wyraźnie stwierdzono, że pod pojęciem odpowiedzialności karnej kryje się także odpowiedzialność za wykroczenia. Sąd Najwyższy wyodrębnił trzy pojęcia: odpowiedzialności karnej, odpowiedzialności za przestępstwo i odpowiedzialności za wykroczenie. Jakkolwiek każde z nich ma inną treść, to jednak istnieje, zdaniem SN, wysokie podobieństwo wykroczeń i przestępstw. W szczególności podobieństwo to widoczne jest w odniesieniu do kar i do celów karania. W sumie więc obydwie te pojęcia mieszczą się w pojęciu prawa karnego²⁷.

Inna rzecz, że stan ten wywołał dyskusję natury ustrojowej²⁸. Art. 46 Konstytucji PRL z 1952 r. stanowił bowiem, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy. Doktryna próbowała zaradzić tym wątpliwościom posługując się koncepcją „quasi wymiaru sprawiedliwości” („małego wymiaru sprawiedliwości”), którego istnienie uzasadniane miałyby być względami natury ogólnospołecznej i kryminalnej²⁹. Ostatecznie, ustawą z dnia 10 lutego 1976 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 29) zmieniono art. 46 ust. 2 Konstytucji i wprost wpisano, że w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń. Akt ten miał dwojakie znaczenie. Z jednej strony pozwalał na zażegnanie formalnych wątpliwości wokół właściwości orzeczniczej w sprawach o wykroczenia. Z drugiej strony był wyrazem kapitulacji ustawodawcy wobec przekroczeń, o często błahym, administracyjnoprawnym rodowodzie. Wykreowanie kolegiów jako organów

²⁵ Zob. lit.: R. Kmieciak, *Sprawa o wykroczenie a proces karny*, Prokurator 2002, z. 3-4, s. 10.

²⁶ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 14; J. Skupiński, J. Szumski, *Problemy kodyfikacji...*, s. 187.

²⁷ OSNKW 1973, z 6, poz. 72, krytycznie do tej uchwały: L. Gardocki, *Glosa*, OSP z 1973, z. 10, poz. 199.

²⁸ Zob.: J. Bafia, *Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego*, NP 1966, nr 11, s. 1; A. Marek, *Istota...*, s. 81; F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1967, nr 6, s. 13.

²⁹ Zob. bliżej: J. Bafia, *Ustawa...*; A. Marek, *Istota...*

orzekających i potwierdzenie ich właściwości w tym obszarze normami Konstytucji było ostatecznym dowodem uznania przez ustawodawcę, iż nie jest możliwe stworzenie takiego systemu prawnego, w którym wszelkie przekroczenia norm porządkowych osądzone będą przez fachowe i wykwalifikowane sądy. Przeciwnie, konieczne jest tworzenie struktur *quasi* sądowych, które będą przejmować funkcje orzecznicze w drobniejszych sprawach.

Kolejny moment zwrotny w sferze polskiego prawa represyjnego sensu *largissimo* przychodzi z oczywistych powodów w latach 90. Jednym z głównych problemów, o jakim wówczas dyskutowano, stał się problem zgodności polskiej regulacji w zakresie orzekania w sprawach o wykroczenia z treścią przejętej i ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka³⁰. Dominowało stanowisko, że model postępowania w sprawach o wykroczenia, przy uwzględnieniu ich bliskiej przestępstwom natury, odpowiadać powinien standardom wymaganym w zakresie realizacji odpowiedzialności karnej sensu *stricto*. Za jeden z priorytetów uznano nowe uregulowanie tej gałęzi odpowiedzialności zarówno od strony procesowej i materialno-prawnej, jak i w szczególności od strony ustrojowo-organizacyjnej organów sprawujących orzecznictwo w tym obszarze. Nadal natomiast utrzymano w kodeksie wykroczeń, w części obejmującej wykroczenia przeciwko mieniu, spory obszar zachowań o charakterze typowo karnym, pod postacią czynów przepoławionych.

W dniu 28 sierpnia 1998 r. uchwalona została nowelizacja prawa o wykroczeniach (Dz.U nr 113, poz. 717). Jej mocą, w ramach dalszego zbliżania prawa wykroczeń do powszechnego prawa karnego przyjęto jako zasadę odpowiedzialności w sferze wykroczeń zasadę winy, zmodyfikowano na wzór prawa karnego pojęcie umyślności i nieumyślności, zastąpiono pojęcie społecznego niebezpieczeństwa czynu pojęciem społecznej szkodliwości. Z kolei gdy chodzi o kwestie ustrojowe organów i proceduralne, to zasadnicze znaczenie miała tu uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP. Jej art. 175 wprowadzał zasadę sądowego monopolu w zakresie wymiaru

³⁰ Zob. zwłaszcza: J. Jakubowska-Hara, *Postępowanie w sprawach wykroczeń a międzynarodowe standardy* (w:) *Standardy praw człowieka, a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 198; T. Grzegorzczak, *O systemie organów orzekających w sprawach o wykroczenia de lege lata i de lege ferenda* (w:) *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, Lublin 1996, s. 133; tamże polemicznie: A. Marek, *Proponowany model prawa wykroczeń i orzecznictwa w sprawach o wykroczenia* (w:) *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, red. T. Bojarski, A. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996, s. 30; A. Gaberle, *Reforma procedury karnej w latach 1990 – 2002*, PiP z 2002 r., z. 5, s. 40.

sprawiedliwości, a art. 237 przecinał dyskusję wokół zaliczania odpowiedzialności z tytułu deliktów administracyjnych do pojęcia „wymierzania sprawiedliwości” lub też nie. Przepis ten wprowadzał 4-letni okres, po upływie którego nastąpić miała likwidacja kolegiów do spraw wykroczeń i przeniesienie ich dotychczasowych kompetencji do sądów. Realizacja tej idei nastąpiła ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r.: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1148) oraz ustawą Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1149). Warto dodać, iż reformie tej towarzyszyła bardzo ożywiona dyskusja nad uprawnieniami policji innych uprawnionych organów, w tym nierzadko właśnie organów administracji, do wydawania mandatów karnych. Nie brakowało bowiem głosów, że zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości wyklucza nawet takie szczątkowe uprawnienia organów niesądowych. Ostatecznie racje pragmatyczne, ale też i konstatacja, że mandat karny jest jedynie propozycją poniesienia kary i sam w sobie nie oznacza jeszcze wymierzania sprawiedliwości, spowodowały, że ostatecznie zdecydowano się zachować tą formę nakładania sankcji na obywateli.

W ten sposób u schyłku XX wieku, a w początkach XXI zrealizowano zasadę sądowego wymierzania sprawiedliwości oraz zaakceptowano model, w którym wykroczenia stanowią najlżejszą kategorię przestępstw i prawa karnego sensu *largo*.

Nie oznacza to bynajmniej, jakoby dyskusje, tak wokół teoretycznego umiejscowienia, jak i wokół rzeczywistego umiejscowienia odpowiedzialności za brak posłuchu normom administracyjnym, umilkły. Przeciwnie raczej, wydaje się, że im bardziej stanowione prawo karno-administracyjne skręcało w kierunku powszechnego prawa karnego, tym większa była tendencja do poszukiwania innych form skutecznego zapewnienia posłuchu normom administracyjnym i wyprowadzania odpowiedzialności z dotychczasowych ram prawnych.

Dobrym przykładem tego mechanizmu jest art. III Przepisów wprowadzających Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r.³¹ Na mocy tego przepisu przewidziane w art. 18 ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej z 1962 r.³² „wykroczenie” polegające na niedopełnieniu obowiązków przez osoby odpowiedzialne

³¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Dz.U. nr 12, poz. 115.

³² Dz.U. Nr 32, poz. 150.

za gospodarkę paliwowo-energetyczną jednostek gospodarki uspołecznionej, przemianowane zostało na „naruszenie” i wyłączone z zakresu działania nowego prawa wykroczeń. Od dnia wejścia w życie tej ustawy kara za tak skontrowencjonalizowane „przekroczenie” miała być nakładana i egzekwowana w ramach postępowania administracyjnego. Ten sam mechanizm przewidywał art. VIII § 3 cytowanych Przepisów wprowadzających kodeks wykroczeń z 1971 w odniesieniu do przewidzianego w art. 14 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar (Dz.U. Nr 23, poz. 147) wykroczenia, polegającego na nieumyślnym wprowadzeniu do obrotu produktu o gorszej od ustalonych normą parametrach. Kolejno, wyprowadzanie typowych wykroczeń poza obręb tej gałęzi prawa i przekazywanie uprawnienia do nakładania za nie kar na drogę czystego postępowania administracyjnego i na drogę egzekucji administracyjnej miało miejsce w obszarze prawa górniczego i prawa morskiego³³.

Innym bardzo charakterystycznym przykładem kontrowencjonalizacji wykroczeń na delikty administracyjne była dokonana w 1997 r. nowelizacja ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe. Art. 62 tej ustawy, w którym uregulowana była odpowiedzialność za wykroczenia został skreślony. Ta samą nowelizacją dodano jednak art. 62a, w którym stypizowano identyczne czyny, tyle że karane już nie jako wykroczenia, ale jako delikty administracyjną karą pieniężną³⁴.

Schyłek lat 90. XX wieku, początek wieku XXI to już lawinowy proces przekwalifikowania typowo administracyjnych wykroczeń, w delikty i wyciąganie w ten sposób orzecznictwa w sprawach o ukaranie z kompetencji sądów powszechnych na rzecz kompetencji organów administracji. Proces ten, poza względami pragmatycznymi i wyższą skutecznością sankcji wymierzonej w trybie administracyjnym, szybkością wymierzania takiej sankcji i zjawiska rozszerzania się kar pieniężnych w normach prawa administracyjnego, miał jeszcze inne źródło. Odpowiedzialność finansowa, realizowana w administracyjnej procedurze, pojawiała się tam, gdzie dostrzegano konieczność „ukarania” podmiotów zbiorowych,

³³ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Warszawa 2004, s. 111 i n.; W. Radecki, *Rozwój przepisów karnych w ochronie środowiska w polskim prawie wykroczeń (w:) Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, op. cit., s. 115.

³⁴ Por. ustawę z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe, Dz.U. z 1986 r., Nr 12, poz. 70; zob. też: W. Radecki, *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prokuratura i Prawo z 2003 r., z. 2, s. 73.

przedsiębiorców, wobec których tradycyjne prawo karne pozostawało bezradne. Po raz pierwszy w okresie powojennym, taką formę odpowiedzialności, przyjęto w art. 7 dekretu z dnia 28 stycznia 1953 r. o zabezpieczeniu racjonalnego i oszczędnego użytkowania energii elektrycznej i ciepłej (Dz.U. Nr 9, poz. 26). Przepis ten umożliwiał nałożenie z tytułu naruszenia zasad oszczędnego gospodarowania energią kary pieniężnej w wysokości od 500 do 20 000 zł. Co charakterystyczne, kara ta mogła być nakładana na jednostkę gospodarki uspołecznionej, jako organizacyjną całość. W kolejnych latach przybierać zaczęły normy ustawowych przewidujących podobne mechanizmy prawne, adresowane do „zakładów” lub „przedsiębiorstw” jako całości. Głównie zresztą ta forma odpowiedzialności wykorzystywana była na obszarze ochrony środowiska oraz w dziedzinie gospodarki paliwowo-energetycznej³⁵.

Odpowiedzialność wprowadzana wskazanymi normami adresowana była wyłącznie do podmiotów zbiorowych, miała charakter obiektywny, a jej realizacja następowała w związku z samym faktem naruszenia normy prawnej na skutek działalności zakładu lub przedsiębiorstwa. Nałożenie kary oraz jej egzekucja odbywały się w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Zjawisko to, choć w niewielkim zakresie, to jednak zostało dostrzeżone przez doktrynę prawa karnego. Niektórzy autorzy wprost upatrywali we wskazanych karach formy „odpowiedzialności karnej osób prawnych”. Tak w szczególności ujmował je L. Tyszkiewicz. Autor ten zwracał uwagę, że ich celem jest zadanie dolegliwości ekonomicznej podmiotowi ukaranemu, przesłankami wymierzenia stwierdzenie naruszenia przepisów prawa, a wysokość kar powinna być dostosowana do stopnia naruszenia. Wszystko to, zdaniem tego autora, przemawia za bardzo dużym podobieństwem administracyjnych kar pieniężnych do kar stosowanych w obszarze powszechnego prawa karnego³⁶. W podobnym tonie wypowiedzieli się W. Radecki, O. Górniok czy G. Rejman, którzy dostrzegali w administracyjnych karach pieniężnych surogat odpowiedzialności

³⁵ Art. 24 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniami (Dz.U. Nr 5, poz. 33); art. 160 ustawy z 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158); art. 19 ustawy z 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz.U. Nr 32, poz. 150); art. 15 ustawy z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego (Dz.U. Nr 14, poz. 87); art. 130 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230); art. 110 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6).

³⁶ L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, Prace prawnicze, t. 5, Katowice 1974, s. 170 – 171.

karnej osób prawnych³⁷. Również E. Łętowska zwracając uwagę, że istnieją trzy tylko formy odpowiedzialności, a to karnistyczna, odszkodowawcza i służbowa, zaliczała administracyjne kary pieniężne właśnie do odpowiedzialności karnistycznej (karnej *sensu largo*)³⁸.

Nadal jednak nie brakowało głosów odmiennych, opartych na tradycyjnym pojmowaniu prawa karnego i podkreślających że odpowiedzialność karna jest immanentnie związana z pojęciami czynu jako wyniku świadomego działania lub zaniechania oraz zawinienia jako świadomego stosunku psychicznego sprawcy do czynu. A ponieważ cechy te w żaden sposób nie przystają do przedsiębiorstw, zakładów, czy korporacji, to automatycznie wykluczają rozważanie w odniesieniu do tej kategorii podmiotów pojęcia „odpowiedzialności karnej”. Tak w szczególności W. Wolter³⁹, M. Cieślak⁴⁰, W. Świda⁴¹, K. Buchała, czy A. Zoll⁴².

Opór doktryny prawa karnego okazał się jednak nie do utrzymania na dłuższą metę. Szczególne znaczenie dla dalszych zmian w obszarze prawa, a w konsekwencji i w głosie doktryny okazały się mieć dynamiczny rozwój gospodarczy lat 90-tych, przełomu tysiącleci oraz prace legislacyjne związane początkowo ze stowarzyszeniem Polski z krajami Unii Europejskiej, a następnie aktem akcesji w szeregi tych państw.

Dynamiczny rozwój gospodarczy, rozkwit wymiany handlowo-usługowej w ramach wolnego rynku, obcy czasom PRL, postawił przed państwem konieczność podjęcia szerokich prac ustawodawczych nad normami regulacyjnymi. Najbardziej

³⁷ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 45; tenże: *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym, czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, PPK 1996, z. 14 – 15, s. 5 i n.; tenże: *Koncepcje odpowiedzialności karnej osoby prawnej w ochronie środowiska*, Wrocław 1996; O. Górniok, *Przestępczość przedsiębiorstw i karanie jej sprawców*, Warszawa 1995, s. 108; G. Rejman, *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, PPK 1994, nr 11, s. 5.

³⁸ E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracji* (w:) *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, red. G. Schulze, J. Łętowski, Wrocław 1981, s. 228 i n.

³⁹ W. Wolter, *Nauka o przestępstwie. Analiza prawnicza na podstawie przepisów części ogólnej kodeksu karnego z 1969 r.*, Warszawa 1973, s. 126.

⁴⁰ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 146 – 147; podobnie wcześniej rozumiał termin deliktu administracyjnego S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 208 i n.

⁴¹ W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1986, s. 126.

⁴² K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 101.

pragmatycznym narzędziem zapewnienia określonych zasad postępowania w danym obszarze jest zabezpieczenie przestrzegania regulacji sankcją, w tym szczególnie sankcją o charakterze represyjnym. Wybór tradycyjnej drogi prawa karnego nie zawsze jednak okazywał się tu możliwy i skuteczny. Istotą tradycyjnie pojmowanego prawa karnego jest powszechnie rozpoznawalna społeczna szkodliwość, karygodność zachowania sankcjonowanego. Tymczasem obszary nowych aktywności, szczególnie nowych technologii, wymagające działań regulacyjnych ustawodawcy, nie posiadały (i często nadal nie posiadają) jeszcze utrwalonych społecznie zasad postępowania. Typizowanie więc w tych sferach norm prawa karnego, czy choćby prawa wykroczeń okazywało się często właśnie z tych ontologicznych przyczyn niemożliwe. Z drugiej strony, usądowienie w 2001 r. prawa wykroczeń, daleko idące zwiększenie gwarancyjności postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia, spowodowały, że z punktu widzenia zapewnienia realizacji norm prawa regulacyjnego droga ta stała się dodatkowo i nieskuteczna, a przez to dla władzy państwowej nie atrakcyjna. Wreszcie wspomniany problem poszukiwania odpowiednich form represjonowania przedsiębiorców, nie jako osób fizycznych, ale jako podmiotów funkcjonujących na rynku częstokroć pod postacią osób prawnych lub nawet jednostek organizacyjnych niekoniecznie posiadających osobowość prawną, czyniły tradycyjne prawo karne i prawo wykroczeń zbyt wąskim dla realizacji nowych potrzeb regulacyjnych.

Równocześnie z dwóch niejako stron ustawodawca zapalił „zielone światło” dla rozwoju trzeciej obok prawa karnego i prawa wykroczeń formy odpowiedzialności represyjnej. Po pierwsze, serią orzeczeń z końca lat 90. I pierwszej dekady XXI wieku. Trybunał Konstytucyjny zaakceptował tę formę odpowiedzialności oraz stworzył w swoim orzecznictwie podstawowe zręby jej modelowego ujęcia. Po drugie, szczególne znaczenie odegrała tu wspomniana już akcesja do Unii Europejskiej. To właśnie bowiem wspólnotowa polityka gospodarcza i ekonomiczna upodobała sobie kary pieniężne wymierzane przez organy administrujące jako skuteczny środek zabezpieczenia wykonania norm regulacyjnych w przestrzeni wspólnotowej. Obie te kwestie, tj. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jak też znaczenie perspektywy Unii Europejskiej dla rozwoju systemu administracyjnych kar pieniężnych zostaną omówione w kolejnych częściach niniejszego opracowania.

Ostatecznie tendencje te zaowocowały wielokrotnym wzrostem liczby aktów prawnych przewidujących taką właśnie formę odpowiedzialności. W latach 60-80. miała ona charakter jednostkowy. W latach 90., zaczęła się upowszechniać, tak że na początku lat 2000. przewidywało ją już ok. 40 ustaw. Obecnie jest to już ponad 140 ustaw i tendencja wzrostowa co do licznych aktów prawnych zdaje się utrzymywać. Szczególnie charakterystycznym jest fakt, że dynamiczny rozwój instytucji deliktu administracyjnego w polskim prawie nastąpił bezpośrednio po zakończeniu procesu usądowienia postępowania w sprawach o wykroczenia. Powołanie w 1989 r. Zespołu do Spraw Ujednoczenia Prawa Karanego i Prawa o Wykroczeniach przesądziło, iż dotychczas zawieszony pomiędzy prawem administracyjnym, a karnym, prawo karno-administracyjne przekształcone zostanie w część powszechnego prawa karnego⁴³. Postępujące w ślad za tym zjawisko rozprzestrzeniania się administracyjnych kar pieniężnych można postrzegać jako swoistą „ucieczkę od prawa karnego”⁴⁴. Niewątpliwie natomiast spowodowało to rozpad w miarę jednolicie postrzeganego do r. 1971 prawa karno-administracyjnego, na prawo wykroczeń oraz prawo administracyjno-karne. Z tych też względów w dalszej części do opisu kar pieniężnych w administracji we współczesnym ustawodawstwie używane będzie w dalszej części właśnie pojęcia prawa administracyjno-karnego.

⁴³ Por.: Założenia reformy prawa o wykroczeniach, ZW 1988, nr 6, s. 4 i n.

⁴⁴ W. Radecki, *Prawo wykroczeń...*, s. XXX; patrz też: S. Waltoś, *Ocena stanu prawa karnego na dzień 1 stycznia 2001*, Przegląd Legislacyjny 2000, nr 1, s. 109.

II. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa niemieckiego (Verwaltungsstrafrecht)

Obecnie funkcjonuje w Niemczech podział⁴⁵ na prawo karne *sensu stricto* (*Kriminalstrafrecht*) określane mianem „*Kernstrafrecht*” oraz prawo administracyjno-karne (*Verwaltungsstrafrecht*)⁴⁶. Odpowiednio też ustawodawca niemiecki ustanowił dychotomiczny podział czynów zabronionych w prawie karnym na: *Vergehen* (występki) i *Verbrechen* (zbrodnie) oraz w prawie administracyjno-karnym wyróżnił *Ordnungswidrigkeiten* (przekroczenia porządkowe). Dodatkowo, warto odnotować, że między 1871⁴⁷ rokiem a 1974⁴⁸ rokiem wyróżniane były także *Übertretungen*⁴⁹ (administracyjne naruszenie prawa) - stopniowo, od lat 60. wypierane z porządku prawnego, aż mocą ustawy z 1974 r. doszło częściowo do ich depenalizacji (*Entkriminalisierung*)⁵⁰, a częściowo do ich „przekwalifikowania” na przestępstwa albo na tzw. przekroczenia porządkowe (*Ordnungswidrigkeiten*)⁵¹. Nadto, jeszcze w połowie XIX wieku, te czyny, które pozostawały poza obszarem trzech wyżej wymienionych grup czynów zabronionych, zaliczane były do tzw. *Polizeiübertretungen* – a dotyczyły czynów z obszaru m in. prawa finansowego,

⁴⁵ Szerzej na temat tła historycznego D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004 - gdzie autorka wskazuje, że podział w zakresie prawa karnego represyjnego występował już na gruncie *Constitutio Criminalis Carolina* (1532), która pozostawiała poza obszarem swojego zainteresowania mniejsze przekroczenia przeciwko interesom wspólnot lokalnych, a których egzekucja należała do gestii władzy królewskiej realizowanej za pośrednictwem urzędników lokalnych.

⁴⁶ Nazwa przyjęta za wielkim autorytetem - dr. Goldschmidtem, autorem monografii *Das Verwaltungsstrafrecht: Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Berlin 1902.

⁴⁷ T. Weigend, *The system of administrative and penal sanctions (w:) The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities. Vol. I – National reports*, Luxemburg 1994, s. 96 - za: D. Szumiło-Kulczycka *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 15.

⁴⁸ Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) 1974.

⁴⁹ Ten rodzaj czynu zabronionego pojawił się już w projekcie z 1919 roku.

⁵⁰ Chociaż przy okazji omawiania zniesienia przekroczeń poruszana jest kwestia tzw. „pozornej” depenalizacji - bliżej: Naucke, *Über deklaratorische, scheinbare und wirkliche Kriminalisierung*, Gardelegen 1984 - za: F. Goldsche, *Der Entwurf eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuches von 1922 (Entwurf Radbruch)*, Berlin 2010, s. 199.

⁵¹ Y. Wang, *Qualitative und quantitative Instrumente zur Einschränkung der Strafverfolgung bei fehlendem Strafbedürfnis: Ein deutsch-chinesischer Rechtsvergleich*, Münster 2014, s. 102; por. także T. Weigend, *The system of administrative and penal sanctions (w:) The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities. Vol. I – National reports*, Luxemburg 1994, s. 96 - za: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 15.

celnego, opłat drogowych, antymonopolowych, działalności gospodarczej, posiadania broni, nawet z zakresu rybołówstwa czy kłusownictwa⁵².

Przekroczenia porządkowe zostały wprowadzone do niemieckiego porządku prawnego mocą ustawy z dnia 25 marca 1952 r. - *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*⁵³ (OWiG). W brzmieniu obecnym, zgodnie z § 2 OWiG ustawa ta znajduje zastosowanie do wszystkich przekroczeń porządkowych ustanowionych tak na podstawie prawa federalnego, jak i poszczególnych landów. Ustawa ta składa się z trzech części, tj. ogólnej, szczególnej i dotyczącej postępowania w sprawie o przekroczenie porządkowe.

W doktrynie prawo przekroczeń porządkowych (*Ordnungswidrigkeitenrecht*) umiejscawiane jest między prawem publicznym, a prawem karnym *largissimo*⁵⁴. Zauważalne cechy pierwszego z wymienionych obszarów prawa to to, że OWiG normuje stosunek prawny między państwem a podporządkowanymi mu jednostkami, posiada cechy nadrzędności i podporządkowania (nie występuje równość pozycji prawnej) oraz związany z wykonywaniem władztwa państwowego nad tymi jednostkami (*ius puniendi*). Tym też różni się od prawa prywatnego. Normy prawa wykroczeń porządkowych formułują i nakładają na obywateli obowiązki, a ich naruszenie rodzi konflikt między państwem a obywatelem, co z kolei upoważnia państwo do reakcji⁵⁵. W tym kontekście, ta część prawa stanowi element szeroko pojętego władztwa publicznego (państwowego).

Z prawem karnym - *Ordnungswidrikeiten* (dalej: OW), łączą elementy wewnętrznej struktury tj. bezprawność, wina oraz zagrożenie - karą represyjną. Przy czym kara „kryminalna” określana jest mianem „*Strafe*”, natomiast kara za przekroczenie porządkowe: „*Geldbuße*” – i to w odróżnieniu od „*Geldstrafe*“ - czyli grzywny „kryminalnej”. Nadto, zarówno przepisy prawa karnego sensu *stricto*, jak i OW ustanawiane są mocą ustawy.

⁵² F. Lorenz, H. Ecker, *Lehrbuch der Forstwirtschaft für Waldbau- und Försterschulen*, Barsinghausen 2013, s. 27;3.

⁵³ Zmienionej mocą ustawy z 1968, gdzie wówczas wyodrębniono część ogólną, a następnie istotnie poprawionej i ogłoszonej ponownie dnia 19 maja 1987 r. (istotna zmiana miała miejsce także 1975 roku); natomiast mniejsze nowelizacje miały miejsce w 2009 r. czy w 2015 roku.

⁵⁴ W. Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Berlin 1995, s. 1 – 3.

⁵⁵ Tamże, s. 1; por. M. Salem, *Die Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr*, s. 2-3.

Natomiast co do różnic - podkreśla się, że OW są czynami zabronionymi niższej rangi i wynikają z ludzkich niedoskonałości, jak: niedbalstwa, zawodności i chęci zapewnienia sobie wygody⁵⁶. Z tej natury – w przeciwieństwie do przestępstw - nie wymagają tak represyjnej reakcji ze strony państwa i w zasadzie wszczęcie postępowania o nałożenie kary pieniężnej (*Bußgeldverfahren*) zależy od uznania organu. Ergo – w odniesieniu do OW, panuje zasada oportunistyczna.

Wydaje się, że charakter czynu określany jest przez sankcję. Zatem to, czy dane zachowanie będące czynem ma naturę karną, czy administracyjno-karną, zależy od decyzji ustawodawcy. Występuje więc kryterium formalne⁵⁷. Jeśli konsekwencją prawną naruszenia normy jest kara (*Strafe*) - to jest to czyn kryminalny, a jeśli konsekwencją jest kara pieniężna⁵⁸ - jest to wówczas czyn administracyjno-karny⁵⁹. Przykładowo art. 1 ust. 1 LStVG⁶⁰ stanowi, że zachowanie realizujące znamiona typu czynu zabronionego zagrożonego karą pozbawienia wolności lub grzywną, kwalifikowane jest jako przestępstwo. Natomiast jeżeli sankcją jest kara pieniężna - czyn taki jest przekroczeniem porządkowym (art. 1 ust. 2 LStVG).

Warto odnotować, że w doktrynie niemieckiej powstały dwie teorie, mające na celu uchwycenie różnicy między OW i przestępstwami, a mianowicie: „*quantitative-Theorie*” i „*gemischte quantitative-qualitative*” (teoria ilościowo-jakościowa). W niemieckiej doktrynie według przeważającego zdania - właściwsza ze wskazanych teorii jest druga.⁶¹ Zgodnie z nią, granica między czynem karnym (kryminalnym) a administracyjno-karnym, zależy od stopnia dezaprobaty dla danego zachowania człowieka (będącego czynem). Stopniowanie dezaprobaty dla zachowania osiąga

⁵⁶ J. Bohnert, *Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar*, Monachium 2010, s. 1; jako przykład na potwierdzenie zasadności treści tej definicji podaje się przekroczenia w ruchu drogowym.

⁵⁷ We wcześniejszej doktrynie niemieckiej wskazywało się, iż to co różni przekroczenia porządkowe od przestępstw, to fakt, iż godzą one jedynie w dobra administracyjne, a nie w dobra powszechnie, nie powodują szkód indywidualnych, a jedynie specyficzne szkody społeczne, nie polegają na pogwałceniu praw innej jednostki, a jedynie na nieposłuszeństwie wobec zarządzeń władzy, wreszcie, iż przez to nie podlegają one ujemnym etycznym ocenom, ani moralnemu wartościowaniu - H.H. Jescheck, T. Weigend: op. cit., s. 58 i lit. tam cyt. - za: D. Szumiło-Kulczycka *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 17.

⁵⁸ Przykładowo: § 24 Verkehrsordnungswidrigkeit.

⁵⁹ M. Salem, *Die Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr*, Nordstadt 2009, s. 10; rozróżnienie to zasada się na treści § 1 ust. 1 OWiG - „das die Ahndung mit einer Geldbuße zuläßt.”

⁶⁰ Landesstraf- und Verordnungsgesetz.

⁶¹ W. Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Berlin 1995, s. 7 oraz M. Salem, *Die Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr*, Nordstadt 2009, s. 2.

w pewnym momencie jakościowo inne spojrzenie (inny zarzut) na zachowanie, tak, że po jego osiągnięciu jest to już czyn na tyle karygodny, że rodzi sankcję karną⁶². Teoria ta odnosi się także do tzw. „*Kernbereich*” - rdzenia prawa karnego, gdzie reakcja na czyn w postaci kary pieniężnej z uwagi na moralno-etyczną negatywną ocenę, nie wystarcza⁶³. W tym duchu wypowiedział się także Związkowy Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec, w postanowieniu z dnia 16 lipca 1969 r.⁶⁴. Mianowicie Trybunał zważył, że sankcjonowanie przekroczeń porządkowych stanowi przypomnienie o obowiązującym porządku prawnym, stanowi wezwanie do jego przestrzegania, stąd też sankcji w postaci kary pieniężnej brakuje powagi kary państwowej⁶⁵. W innym orzeczeniu Trybunał zważył, że tylko kara kryminalna - jest prawdziwą, właściwą karą (*echte Strafe*) i wiąże się z zarzutem karygodności postępowania (*Unwerturteil*) i oceną zasadności stawianego zarzutu co do zachowania przejawiającego opór wobec porządku prawnego. W konsekwencji, jeśli mamy do czynienia z karą kryminalną, za czyn z którym właśnie wiąże się tak wysoka dezaprobata, o karze musi orzekać sędzia⁶⁶, zatem wykluczone jest aby w takim wypadku orzekał organ administracyjny.

Zasady ogólne

Zgodnie z § 1 OWiG przekroczenie porządkowe, to zachowanie człowieka, będące czynem (*Handeln, Tat*) - wyczerpujące znamiona typu czynu zabronionego określonego w ustawie (§ 1 OWiG), popełnione przez działanie lub zaniechanie, o charakterze materialnym (skutkowym) lub formalnym (niezależnym od wystąpienia skutku). Obowiązuje przy tym zasada ustawowego określenia znamion typu czynu zabronionego, oraz (co doprecyzowuje § 3 OWiG), czyn jest wtedy zabroniony, gdy przed podjęciem danego zachowania, ustawa przewidywała możliwość nałożenia kary pieniężnej (*Geldbuße*) jako konsekwencję prawną.

⁶² A. Koch, *Verwaltungssanktionen im europäischen und niederländischen Verwaltungs- und Kartellrecht*, Osnabrück 2011, s. 167.

⁶³ M. Salem, *Die Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr*, Nordstadt 2009, s. 3.

⁶⁴ BVerfGE 27,18 (1969), dostępne pod adresem: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv027018.html>; za: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004; szerzej też: R. Maurach, H. Zipf, *Strafrecht. Allgemeiner Teil, Grundlehren des Strafrechts und Aufbau der Straftat*, Heidelberg 1992, s. 19 i n.

⁶⁵ Podobnie: Postanowienie z dnia 16 lipca 1969 r. - 2 BvL 11/69 - BVerfGE 27, 36.

⁶⁶ BVerfGE 22, 49 - dostępne pod adresem: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv022049.html>.

W nawiązaniu do powyższego, w doktrynie niemieckiej w odniesieniu do OW wskazuje się na istnienie 4 zasad, tj. *lex scripta (keine Strafe ohne Gesetz)*⁶⁷, określoności (*Bestimmtheitsgebot*⁶⁸ - *lex certa*), zakazu karania przez analogię (*Analogieverbot*), zakaz retroaktywnego karania (*Rückwirkungsverbot, lex praevia*).

Pierwsza zasada wskazuje na to, że możliwość nakładania kar musi wynikać w szczególności albo z ustawy w formalnym tego słowa znaczeniu (*formelle Gesetze*), albo z rozporządzeń (*Rechtsverordnungen*) albo z uchwał (np. *organów Landów - Satzungen*), ogólnie – z aktów uchwalonych w określonej prawem procedurze, pod warunkiem, że będzie to akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wydany przez kompetentną i uprawnioną władzę prawodawczą⁶⁹.

Odnotować należy, że § 3 OWiG stanowi przepis blankietowy (*Blankettnorme*) i dopóki nie pojawi się norma „wypełniająca” - *Ausfüllungsnorme* (z klauzulą odsyłającą - *Rückverweisungsnorm*), typ czynu zabronionego jest niepełny i pozostaje „otwarty”⁷⁰. Należy mocno podkreślić tę specyficzną konstrukcję przekroczeń porządkowych, gdzie w zasadzie norma sankcjonująca decyduje o naturze normy sankcjonowanej i pierwsza z wymienionych norm - *Blankettbußgeldnorme*, zawiera tylko zagrożenie karą (pieniężną) i jednocześnie, w celu zidentyfikowania treści normy sankcjonowanej - odsyła do innych ustaw, czy rozporządzeń, uchwał etc. Nie wykluczone jest „łańcuszkowe odsyłanie”. Zatem dopiero blankietowa norma (*Blankettvorschrift*) wskazująca jedynie na rodzaj sankcji (karę pieniężną) łącznie z normą „wypełniająca” (*Ausfüllungsnorm*), tworzą kompletną normę przekroczenia porządkowego (*Bußgeldtatbestand*)⁷¹. Zgodnie z § 4

⁶⁷ OW muszą mieć źródło w ustawie i wymóg *lex scripta* nie oznacza, że istnieje jeden kodeks OW, tylko OW istnieją w ramach różnych obszarów prawa, stąd mamy: *Strassenverkensordnungswidrigkeiten* (przekroczenia w ruchu drogowym), *Bauordnungswidrigkeiten* (przekroczenia w obszarze prawa budowlanego), etc.

⁶⁸ BVerfGE 81, 132, 135; 87, 399, 411 - gdzie Trybunał zważył, że art. 103 ust. 2 Konstytucji RFN, znajduje zastosowanie tak do czynów zabronionych kryminalnych, jak i stanowiących przekroczenia porządkowe; do powołanego artykułu nawiązuje artykuł 3 OWiG.

⁶⁹ Za: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, - T. Weigend: op. cit., s. 100.

⁷⁰ P. Schwacke, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, W. Kohlhammer Verlag, 2006, s. 5.

⁷¹ W związku z taką specyfiką pojawił się ciekawy problem, a mianowicie - czy nie narusza Konstytucji RFN (GG) przypadek, w którym norma blankietowa (sankcjonująca) znajduje się w ustawie, a jej treść jest wypełniana przez akt niższego rzędu, np. rozporządzenie czy uchwałę organu danego landu. Związkowy Trybunał Konstytucyjny RFN orzekł, że powyższa sytuacja nie narusza art. 103 ust. 2 GG,

ust. 1 OWiG wymóg określoności dotyczy także zagrożenia sankcją. W przypadku drugiej zasady uzupełniająco należy odnotować, że typ czynu zabronionego musi być tak skonstruowany, aby jednostka mogła niezwłocznie zrekonstruować normę zakazującą, bądź nakazującą i jednocześnie identyfikować zagrożenie karą pieniężną⁷².

Konsekwencją powyższych dwóch zasad jest zasada zakazu karania przez analogię. Zachowanie zagrożone karą pieniężną musi być określone w danym akcie prawnym, przez daną normę w ten sposób, że nie będzie stwarzać wątpliwości co do tego, kto może ponosić odpowiedzialność oraz jaki jest obszar zastosowania danej normy, który możliwy jest także do ustalenia w drodze wykładni⁷³. Zakaz analogii jest także kierunkowy, tzn. wykluczony na niekorzyść obwinionego – w tym sensie, że nie może ani stanowić podstawy odpowiedzialności, ani kary obostrzać. Od zakazu stosowania analogii odróżniana jest wykładnia na niekorzyść obwinionego, która nie jest zakazana⁷⁴. Natomiast nie ma wątpliwości, że dopuszczalna jest analogia na korzyść obwinionego (np. obliczenie terminu przedawnienia karalności powodująca powstanie przeszkody procesowej)⁷⁵.

Odpowiedzialność

Jako zasadę ustawodawca niemiecki uznał odpowiedzialność za umyślne przekroczenia porządkowe. Natomiast odpowiada za OW popełnione nieumyślnie, jeśli przepis ustawy szczególnej tak stanowi⁷⁶. Sprawca przekroczenia porządkowego musi swoją świadomością (zamiarem) obejmować wszystkie znamiona przekroczenia. Tak zakreślony stan rzeczy wskazuje na to, że ustawodawca niemiecki nie poddał OW konstrukcji odpowiedzialności obiektywnej. Jednakże w doktrynie podnosi się, że z uwagi na ukształtowanie

jeżeli już sama ustawa wskazuje, jakie zachowania będą sankcjonowane oraz oczywiście - norma sankcjonująca musi być zawarta w ustawie (nigdy w rozporządzeniu) - .BVerfGE 14, 245, BVerfGE 23, 265, BVerfGE 78, 374.

⁷² P. Schwacke, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, W. Kohlhammer Verlag, 2006, s. 5.

⁷³ Orzeczenie BVG (Bverf 71, 108 (114)) - https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/05/rk20090518_2bvr220208.html;

⁷⁴ Por. BVerfG NStZ 1990, 394.

⁷⁵ P. Schwacke, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, W. Kohlhammer Verlag, 2006, s. 6.

⁷⁶ § 10 OWiG.

odpowiedzialności w znacznej części przypadków OW na zasadzie nieumyślności, w praktyce odpowiedzialność z tytułu przekroczeń porządkowych, często przypisywana jest obwinionemu na podstawie prostego, obiektywnego faktu naruszenia normy sankcjonowanej. Nawet wówczas, kiedy obwiniony dowodzi, że w konkretnej sytuacji nie był zdolny do podporządkowania się treści normy, orzecznictwo ma skłonność traktowania takiej sytuacji jako szczególnej postaci nieumyślności wyrażającej się w doprowadzeniu do stanu niebezpieczeństwa dla naruszenia normy. Praktyka i stojący za nią często zwykły pragmatyzm mają więc skłonność do obiektywizacji tej formy odpowiedzialności⁷⁷. Ponadto OWiG przewiduje okoliczności wyłączające winę lub bezprawność czynu. Są to: brak odpowiedniego wieku (14 lat) (§ 12 OWiG), brak zdolności rozpoznania bezprawności zachowania (§ 12 OWiG), działanie w wykonaniu wydanego rozkazu (§ 17 OWiG), przekroczenie granic obrony koniecznej (§ 15 OWiG), niezawiniony błąd co do faktu (§ 11 OWiG), błąd co do prawa, o ile nie można go było uniknąć (§ 11 OWiG). Bezprawność zachowania wyłączają natomiast: obrona konieczna (§ 15 OWiG) i stan wyższej konieczności (§ 16 OWiG). Nie są to jednak wszystkie okoliczności - albowiem z uwagi na rozproszenie OW po rozmaitych aktach prawnych, tam również znajdują się okoliczności wyłączające bezprawność, jak np. w ustawie o ruchu drogowym (§ 35 StVO) - przekroczenie prędkości przez karetkę biorącą udział w akcji ratunkowej.

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych

Z § 30 OWiG wynika, że można nałożyć kary pieniężne⁷⁸ także na osoby prawne (lub tzw. ułomne osoby prawne), jeżeli - zgodnie z teorią organu, osoby działające na podstawie ich umocowania dopuściły się przestępstwa lub przekroczenia porządkowego. Zatem „*Verbandsstrafe*” jest uzależniona od odpowiedzialności osoby fizycznej, jak na przykład - kara nakładana na spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (GmbH), z uwagi na zachowanie przewodniczącego zarządu,

⁷⁷ T. Weigend, *The system*, s. 102; H.H. Jescheck, T. Weigend, *Lehrbuch*, s. 58, cyt. za D. Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, s. 57.

⁷⁸ Wymiar kary pieniężnej w przypadku umyślnie popełnionego przestępstwa wynosi do 10 000 000,00 Euro, natomiast w przypadku nieumyślności - do 5 000 000,00 Euro; jeśli nałożenie kary pieniężnej wiąże się z popełnieniem OW - kara pieniężna wynosi co do zasady 500 000,00 Euro.

zależy od możliwości ponoszenia przez nią odpowiedzialności⁷⁹. Na marginesie zauważyć należy, że tendencja w prawie niemieckim do „karania” osób prawnych pokrywa się z polityką Unii Europejskiej, albowiem wiele unijnych aktów prawnych zawiera sformułowania o treści: *Każde Państwo Członkowskie podejmuje środki niezbędne w celu zapewnienia, że osoby prawne mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za przestępstwa (...)*⁸⁰. Następuje więc generalny odwrót od zasady „*societas delinquere non potest*”⁸¹.

W końcu wspomnieć należy, że OWiG przewiduje także formę stadialną popełnienia przekroczeń porządkowych, jak: usiłowanie (§ 13 OWiG). Karalność za usiłowanie musi być wyrażona wprost w akcie prawnym. Natomiast, przesłanką wyłączającą karalność w przypadku usiłowania jest dobrowolne odstąpienie albo zapobieżenie skutkowi, chyba, że pojawia się łańcuszkowa forma - współsprawstwo usiłowania, to wówczas dla uniknięcia kary wystarczą starania zapobieżenia skutkowi. Dodatkowo, ustawodawca niemiecki wyróżnił także udział w popełnieniu OW (§ 14 OWiG). Przy czym odnotować należy, że nie oparł tej konstrukcji, tak jak w StPO - na formie współsprawstwa (*Teilnahme*), a wprowadził tzw. zasadę jednolitego sprawstwa (*Einheitstäter*). Oznacza to, że każdy kto uczestniczył w popełnieniu przekroczenia porządkowego - nie jest współsprawcą, a sprawcą. Prowadzi do wniosku, że podzegan - w rozumieniu StPO, do popełnienia przekroczenia prędkości - będzie tak samo sprawcą tego przekroczenia porządkowego jak kierowca.

⁷⁹ Po pierwsze musi to być osoba mieszcząca się w katalogu § 30 nr 1 - 5 OWiG oraz musi naruszyć swoje obowiązki wynikające z pełnionej funkcji, *ergo* - każdorazowo trzeba ustalić „specjalne” warunki postępowania z dobrym prawnym jakim wydaje się być „prawidłowe sprawowanie swojej funkcji i wypełniania powierzonych zadań”.

⁸⁰ Art. 5 ust. 1 Decyzji ramowej Rady 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym; podobnie: art. 7 Decyzji ramowej Rady z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi; art. 8 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku – uchylająca dyrektywę tzw. MAD – Market Abuse Directive 2003/6/WE Akt Rady z dnia 19 czerwca 1997 r. ustalający Protokół drugi do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (97/C 221/02) - „należy dodatkowo uzupełnić Konwencję drugim protokołem skierowanym głównie na odpowiedzialność osób prawnych”.

⁸¹ Por. art. 103 TFUE ust. 2 lit a, dalej: Rozporządzenie nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

Przekroczenia porządkowe mogą mieć także charakter formalny⁸², jak i materialny. W przypadku ostatnich - wymagane jest zbadanie, tak jak w prawie karnym, obiektywnego przypisania skutku.

Ustawodawca niemiecki przewidział także problem przypisania odpowiedzialności za OW osobom działającym w imieniu osoby trzeciej, zwłaszcza w sytuacji, gdy OW określone jest jako czyn o charakterze indywidualnym (np. „przedsiębiorca”). § 9 OWiG rozstrzyga, że w przypadku zastępstwa, lub działania na zlecenie, szczególne osobiste znamiona są „*przepisywalne*” na zastępującego (lub biorącemu zlecenie).

Kara

Podstawową sankcją za przekroczenie porządkowe jest kara pieniężna (*Geldbuße*), wynosząca minimum 5 Euro, a maksymalnie 1000 Euro, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej (§ 17 OWiG). Dolna granica wysokości kary pieniężnej pozostaje bez zmian, podczas gdy górna - może podlegać dowolnym modyfikacjom.

Głównym celem kary pieniężnej jest pozbawienie bezprawnie uzyskanej korzyści (tzw. *Nettoprinzip*), nie zaś jak w prawie karnym - zadośćuczynienie socjalno-etycznym oczekiwaniom społeczeństwa w zakresie kary⁸³. Na wysokość kary pieniężnej składa się suma: bezprawnie uzyskanej korzyści majątkowej i określona kara pieniężna (*Bruttoprinzip*)⁸⁴. Gdyby jednak, wysokość uzyskanej korzyści przekraczała najwyższą możliwą karę pieniężną, wymierzoną za dane OW, karę można (mimo ustawowych ram) podwyższyć - zdaje się do wysokości tej korzyści, chociaż przepis wprost tego nie stanowi (17 ust. 4 OWiG). Dla wymiaru kary pieniężnej znaczenie ma waga OW oraz stopień winy, jaki można przypisać sprawcy. Jedynie w przypadku przekroczeń porządkowych małej wagi - nie bierze się tych okoliczności pod uwagę (17 ust. 3 OWiG). Każdorazowo, bierze się jednak pod uwagę, czy przekroczenie zostało popełnione umyślnie, czy nieumyślnie. Przy czym zgodnie z § 17 ust. 2 OWiG w przypadku nieumyślnego czynu - orzeczona kara nie

⁸² Przykładowo: § 24a ust. 1 StVG - prowadzenie pojazdu z zabronionym poziomem stężenia alkoholu we krwi.

⁸³ M. Heck, *Vermögensabschöpfung im gewerblichen Güter- und Personenverkehr*, Richard Boorberg Verlag 2012, s. 21.

⁸⁴ M. Heck, *Vermögensabschöpfung im gewerblichen Güter- und Personenverkehr*, Richard Boorberg Verlag 2012, s. 26.

może przekraczać połowy stawki kary należnej z tytułu umyślnego naruszenia normy.

Warto także wskazać, że nie istnieje jeden generalny rejestr skazań za wykroczenia porządkowe, a to głównie z uwagi na rozproszenie OW po różnych ustawach. Przykładem rejestru przekroczeń porządkowych jest rejestr przekroczeń w ruchu drogowym (*Fahreignungsregister*) na podstawie ustawy o ruchu drogowym.

Środki karne

§ 22 OWiG przewiduje możliwość orzeczenia przepadku, pod warunkiem, że jest ona wyrażona każdorazowo w ustawie. Przepadek dotyczy przedmiotów (lub praw) należących do sprawcy (*Eigentum*) i tych, za pomocą których popełniono (*Beziehungsgegenstände*) przekroczenie porządkowe lub możliwe byłoby takie popełnienie w przyszłości⁸⁵. Dodatkowo, jeśli przepis wyraźnie odsyła do § 23 OWiG, przepadkowi może ulec także przedmiot należący do osoby trzeciej. Jednakowoż ograniczeniem jest *Verhältnismäßigkeitsprinzip* (§ 24 OWiG) - zasada proporcjonalności. Wskazać należy, że możliwy jest przepadek kwoty pieniężnej odpowiadającej wartości przedmiotu, w stosunku do którego organ orzekłby przepadek (§ 25 OWiG).

OWiG wprowadza także przepis szczególny dotyczący przepadku w stosunku do osób prawnych - § 29. Na jego mocy przepadek (także przepadek wartości) albo odszkodowanie (*Entschädigung*) nakładane na osobę prawną „zastępowaną” przez organy osoby prawnej lub jej przedstawiciela. Właściwy organ może orzec także o rekompensacie za przepadek - jeśli nastąpił w majątku osoby trzeciej (*Entschädigung* § 28 OWiG).

Na szczególną uwagę zasługuje § 29a OWiG, zgodnie z którym nawiązka może być nałożona na osoby, które osiągnęły korzyść z OW, ale z jakich przyczyn kara pieniężna nie została na nie nałożona. W takim przypadku może zostać nałożona nawiązka do kwoty kary pieniężnej, która by *in concreto* została nałożona. W przypadku osób prawnych, z mocy § 30 ust. 5 OWiG, jeżeli za ten sam czyn została nałożona kara pieniężna, to wykluczone jest równoczesne orzeczenie

⁸⁵ *Sicherungszweck* - cel zapobiegawczy, prewencyjny.

przepadku na podstawie § 73 albo 73a StPO, lub § 29a OWiG.

Dodatkowo, w przepisach szczególnych mogą znajdować się jeszcze inne środki karne. Specjalnym środkiem karnym jest pozbawienie prawa prowadzenia pojazdów⁸⁶.

Procedura (*Bußgeldverfahren*)

Postępowanie w sprawie przekroczeń porządkowych regulują przepisy § 35 OWiG i nast.

Stronami postępowania są: *Verfolgungsorgane* (organy ścigania), *Ahndungsorgane* (organy uprawnione do nakładania kar), *Betroffener* (osoba, której zarzucono popełnienie OW, osoba fizyczna lub prawna, w dalszej części określana mianem „obwinionego”⁸⁷). Przy czym należy odnotować, że § 35 ust. 1 OWiG - przewiduje ogólną kompetencję, że organem ścigania (*Verfolgungsorgane*) są organy administracyjne, chyba że przepisy niniejszej ustawy przewidują jako właściwy organ prokuratora (właściwie ustawa posługuje się sformułowanie *Staatsanwaltschaft* – czyli „prokuraturą”) albo sędziego (ustawa wskazuje wprost „*Richter*”). Natomiast, zgodnie z ustępem 2. powołanego artykułu OWiG - organem uprawnionym do nakładania kar pieniężnych (*Ahndungsorgane*) są także organy administracyjne, chyba, że przepisy niniejszej ustawy przewidują jako właściwy – sąd (tutaj już ustawa wskazuje wprost „*Gericht*”).

Zasadą postępowania jest zasada oportunistu (§ 47 ust. 1 OWiG). Wszczęcie postępowania w sprawie zależy od uznania organu administracyjnego. Dodatkowo, w związku z tym, ustawodawca niemiecki przewidział także możliwość umorzenia postępowania w każdym jego stadium. Umorzenie nie może być jednak uzależnione od uprzedniego uiszczenia ewentualnej kary pieniężnej (§ 47 ust. 2 i 3 OWiG). Natomiast w przypadku postępowania przed sądem – sąd może umorzyć postępowanie za zgodą prokuratury, chyba, że postępowanie dotyczy czynu zagrożonego karą do 100 Euro, a prokuratura oświadczyła, że nie będzie brała udziału w postępowaniu sądowym - sąd może wówczas podjąć decyzję

⁸⁶ § 25 StVG – *Fahrverbot*.

⁸⁷ *Der Betroffene* – na podstawie art. 55 ust. 1 – można nazywać obwinionym, przez użyte sformułowanie „*sich zur Beschuldigung äußern*”; chociaż *Beschuldigte* oznacza w StPO – podejrzanego.

samodzielnie. Postanowienie sądu jest niezaskarżalne (§ 47 ust. 2 OWiG).

Oprócz powyższego, obowiązuje zasada jawności postępowania⁸⁸ (§ 49 ust. 1 i 2 OWiG). Obwiniony i organy administracyjne mają prawo wglądu do akt postępowania. Nadto, obowiązuje zasada ochrony danych osobowych (§ 49a – 49d OWiG), zasada prawa do obrony formalnej (§ 51 ust. 2 i 3 OWiG) - przewiduje możliwość skorzystania z obrońcy tak z wyboru, jak i z urzędu oraz zasada prawdy materialnej (§ 77 ust. 1).

Dodatkowo, w orzecznictwie zostały wypracowane pozostałe zasady procesowe, jak: zasada domniemania niewinności i *in dubio pro reo*⁸⁹, zasada niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść (materialne prawo do obrony, *Selbstbelastungsfreiheit*)⁹⁰ oraz prawo do aktywnego uczestnictwa w procesie.

Pierwszy przepis III-ego rozdziału OWiG poświęcony został zadaniom policji na etapie postępowania przygotowawczego. Mianowicie, policja obowiązana jest zbadać czy popełniono przekroczenie porządkowe oraz podjąć wszelkie niecierpiące zwłoki czynności, tak aby uniknąć mactwa (§ 53 ust. 1 OWiG). Policja ma co do zasady te same kompetencje w sprawach o OW, jak przy ściganiu przestępstw (*Straftaten*). Policja następnie przesyła akta sprawy odpowiedniemu organowi administracyjnemu lub prokuraturze, wg. ich właściwości (rzeczowej i miejscowej). Ponadto uprawnieni funkcjonariusze prokuratury (*Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft*, § 152 GVG) są uprawnieni do dokonania zajęcia, przeszukania osoby i miejsca oraz podejmowania innych środków.

Przy wysłuchaniu (*Anhörung*)⁹¹ obwinionego stosuje się odpowiednio przepisy StPO, jednakże z tą różnicą, że przed przystąpieniem do wysłuchania organ nie ma

⁸⁸ Zgodnie z § 49 ust. 1 OWiG - obwinionemu jest zagwarantowany dostęp do akt - pod kontrolą organu oraz jeżeli nie sprzeciwia się temu uzasadniony interes osoby trzeciej.

⁸⁹ BVerfGE 9, 167 (170); por. W. Mitsch, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, Berlin Heidelberg, 1995, s. 178, BVerfG 2 BvR 1331/01 postanowienie z dnia 28 kwietnia 2007 (LG Kiel przeciwko AG Norderstedt). Tak też: ETPCz w wyroku z dnia 19 października 2004 r. w sprawie Falk przeciwko Holandii, skarga nr 66273/01; ETPCz w wyroku z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79.

⁹⁰ Wyrok z dnia 28 kwietnia 2005 w sprawie Buck przeciwko Niemcom, skarga nr 41604/98; wyrok BVerfGE 56, 37, 41 ff. – gdzie Trybunał konstytucyjny wskazał na zakaz wykorzystywania dowodów pozyskanych przez wymuszenie zeznań samoobciążających; tak też: BVerfGE 56, 37.

⁹¹ W StPO - jest przesłuchanie „*Vernehmung*”.

obowiązku pouczenia go o możliwości kontaktu z obrońcą (z wyboru).

Postępowanie mandatowe (*Verwarnungsverfahren*)

Zgodnie z § 56 OWiG – organy administracyjne mogą w sprawach dotyczących przekroczeń porządkowych, naruszających porządek prawny w sposób nieznaczny (*geringfügige Ordnungswidrigkeiten*) zakończyć postępowanie upomnieniem i nałożeniem mandatu, w wysokości od 5 Euro do 25 Euro lub samym upomnieniem (§ 56 ust. 1 zdanie 1 OWiG). Upomnienie jest prawomocne, jeśli obwiniony po pouczeniu o prawie nieprzyjęcia mandatu, mimo to go przyjmuje i kwotę nałożoną mandatem albo od razu uiszcza albo w odpowiednim terminie (§ 56 ust. 2). Względem prawomocnie zakończonego postępowania obowiązuje prawomocność tak formalna, jak i materialna (§ 56 ust. 4). Dodatkowo, postępowanie to jest zwolnione od kosztów.

Postępowanie przed organem administracyjnym (§ 59 OWiG i nast.)

Właściwie pierwsze przepisy dotyczące tego postępowania, dotyczą wynagrodzenia biegłych, tłumaczy, zwrotu kosztów świadkom i osobom trzecim. Kolejno - uregulowano problem obrony obowiązkowej przez odesłanie w tym zakresie do § 140 ust. 2 zdania 1 StPO⁹². Przepis ten stanowi, że obrońca wyznaczany na wniosek lub z urzędu – w przypadku gdy postępowanie dotyczy ciężkiego naruszenia porządku prawnego, skomplikowanego stanu faktycznego lub prawnego, albo gdy widocznym jest, że obwiniony nie jest w stanie podjąć samodzielnej obrony. W przypadku, gdy właściwym jest organ administracyjny – to on orzeka o wniosku obwinionego lub z urzędu ustanawia obrońcę. OWiG dopuszcza także w roli obrońców inne osoby niż podmioty profesjonalne⁹³. O tym ostatecznie orzeka organ administracyjny (§ 60 zdanie 2 OWiG).

Przedmiotowa faza postępowania, w sytuacji, gdy organ administracyjny zamierza

⁹²(2) In anderen Fällen bestellt der Vorsitzende auf Antrag oder von Amts wegen einen Verteidiger, wenn wegen der Schwere der Tat oder wegen der Schwierigkeit der Sach- oder Rechtslage die Mitwirkung eines Verteidigers geboten erscheint oder wenn ersichtlich ist, daß sich der Beschuldigte nicht selbst verteidigen kann. - http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/___140.html.

⁹³ (2) Andere Personen können nur mit Genehmigung des Gerichts gewählt werden. Gehört die gewählte Person im Fall der notwendigen Verteidigung nicht zu den Personen, die zu Verteidigern bestellt werden dürfen, kann sie zudem nur in Gemeinschaft mit einer solchen als Wahlverteidiger zugelassen werden.

kontynuować postępowanie na dalszym etapie, następuje przez uczynienie o tym wzmianki w aktach (§ 61 OWiG).

Warto odnotować, że obwinionemu i osobom przeciwko którym organy administracyjne podjęły pewne środki, mogą żądać sądowej kontroli (*Antrag auf gerichtliche Entscheidung*). Jednakowoż nie przysługuje żaden środek przeciwko wyżej wspomnianym czynnościom, jeśli organ administracyjny podjął je w celu ustalenia, czy w sprawie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania, albo w celu zbadania czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania. Dodatkowo, postanowienie sądu jest niezaskarżalne, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

Postępowanie to kończy się wydaniem decyzji (*Bußgeldbescheid*), której może nadać rygor natychmiastowej wykonalności (§ 95 OWiG).

Postępowanie prokuratorskie (*Verfahren der Staatsanwaltschaft*).

Zasadą jest, że prokuratura - jeśli w danej sprawie prowadzi postępowanie karne, to jest właściwa także do ścigania w ramach tego postępowania za przekroczenia porządkowe, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dodatkowo, organ administracyjny może przekazać prokuraturze prowadzenie postępowania w sprawie o OW, jeżeli okaże się, że czyn ten stanowi przestępstwo (§ 41 OWiG). Jeśli prokuratura nie podzieli stanowiska organu administracyjnego – zwraca mu sprawę (§ 41 ust. 2 OWiG), a organ administracyjny jest związany decyzją prokuratury (§ 44 OWiG).

Prokuratura do momentu wydania przez organ administracyjny decyzji nakładającej karę pieniężną może zawsze przejąć postępowanie w sprawie o przekroczenie porządkowe, jeśli stwierdzi, że jest ono powiązane z przestępstwem, o które toczy się przed nią postępowanie. W takim przypadku organy administracyjne mają prawo udziału w toczącym się postępowaniu (§ 63 OWiG).

Decyzja nakładająca karę pieniężną (*Bußgeldbescheid* - § 65 i nast.)

Jak sygnalizowano, postępowanie przed organem administracyjnym kończy się decyzją, przy czym § 66 OWiG określa elementy konstytutywne takiej decyzji. Środkiem zaskarżenia jest sprzeciw (*Einspruch*), wniesiony w terminie 14 dni od doręczenia decyzji. Sprzeciw wnoszony jest do właściwego sądu rejonowego za pośrednictwem organu administracyjnego, który wydał decyzję w sprawie.

Następuje postępowanie przejściowe - *Zwischenverfahren*, które prowadzi organ administracyjny. Sprawdza on w pierwszej kolejności wymogi formalne (forma pisemna sprzeciwu lub ustna złożona przed organem administracyjnym, zachowanie terminu). Sprzeciw może - ale nie musi, zawierać zarzuty stawiane zaskarżonej decyzji. Jeżeli organ odrzuci sprzeciw, wówczas na jego decyzję przysługuje odwołanie do sądu. Jeśli sprzeciw spełnia wymogi formalne – organ administracyjny może dokonać samokontroli. W tym celu może on podjąć czynności wyjaśniające. W przypadku, gdy organ podtrzymuje swoją decyzję – przesyła za pośrednictwem prokuratury akta do sądu. Wówczas to na prokuraturę przechodzą zadania dotychczasowego organu ścigania. Kolejno, jeżeli prokuratura nie umarza postępowania, ani nie podejmuje innych czynności wyjaśniających, przedkłada akta sądowi. Po otrzymaniu akt, sąd bada dopuszczalność wniesionego sprzeciwu i jeśli stwierdzi jego niedopuszczalność, to wydaje stosowne postanowienie, na które przysługuje skarga.

W przypadku uznania przez sąd, że organ administracyjny nie wyjaśnił w sposób dostateczny stanu faktycznego sprawy, sąd - za zgodą prokuratury - zwraca sprawę temu organowi. W przypadku ponownego przesłania akt do sądu i uznaniu przez niego ponownie, że nie ma dostatecznego podejrzenia popełnienia przekroczenia porządkowego, może on wydać niezaskarżalne, ostateczne postanowienie o zwrocie sprawy organowi administracyjnemu.

Postępowanie sądowe – *Hauptverfahren* (§ 71 OWiG i nast.)

W postępowaniu sądowym mają odpowiednie zastosowanie przepisy StPO - § 407 – 412 StPO.

Co do zasady udział obwinionego jest obowiązkowy, o ile sąd - na jego żądanie go z tego obowiązku nie zwolni (§ 73 OWiG). Sąd może zwolnić obwinionego od komentowanego obowiązku, jeżeli obwiniony składał już wyjaśnienia w sprawie, jego obecność nie jest konieczna, a zarazem oświadczył, że nie będzie składał dalszych oświadczeń. Wówczas można na rozprawie odczytywać istotne fragmenty treści oświadczeń obwinionego (§ 74 ust. 1).

W przypadku, gdy obwiniony nie stawia się mimo, że nie był od tego obowiązku zwolniony, sąd bez przeprowadzania postępowania - odrzuca sprzeciw (§ 74 ust. 2).

Natomiast prokuratura nie jest obowiązana uczestniczyć w postępowaniu głównym (§ 75 OWiG). Jeżeli nie uczestniczy, sąd może wydać postanowienie o umorzeniu lub zgodzie na wycofanie sprzeciwu bez zasięgnięcia jej zgody.

Dodatkowo, sąd umożliwia przedstawienie organowi administracyjnego swojego stanowiska w sprawie (§ 75 OWiG).

Co do postępowania dowodowego, sąd może dopuszczać dowody z urzędu, celem ustalenia prawdy (materialnej). Przewidziany został także uproszczony tryb postępowania dowodowego (§ 77a OWiG), w którym: możliwe jest zastąpienie zeznań świadków, biegłych lub współobwinionych – przez odczytanie treści uprzednio złożonych zeznań, opinii, dokumentów urzędowych, także dokumentów zawierających oświadczenia organów administracyjnych, ich stanowisk. § 78 OWiG przewiduje także dalsze uproszczenia postępowania dowodowego i zgodnie z nim, sąd zamiast odczytywać treść dokumentów, może odczytać ich istotne fragmenty. Uproszczone postępowanie dowodowe może mieć miejsce, jeśli wyrażają na to zgodę obecni na rozprawie obwiniony, jego obrońca i prokurator.

Sąd orzeka postanowieniem, na które przysługuje zażalenie (*Rechtsbeschwerde*).

Warto odnotować, że sąd może odstąpić od pisemnego uzasadniania wyroku, jeśli wszystkie osoby, którym przysługuje prawo wniesienia zażalenia, z tego prawa zrezygnują lub w terminie nie wniosą takiego zażalenia (§ 77b OWiG). Oświadczenie obwinionego o rezygnacji z prawa zaskarżenia postanowienia jest zbędne, jeśli został zwolniony od uczestnictwa w postępowaniu i był reprezentowany przez obrońcę, a nałożona była na niego kara w wysokości nie większej niż 250 euro. Sąd musi jednakże sporządzić pisemne uzasadnienie, jeśli przez rozpoczęciem postępowania sądowego prokuratura o to wniosła.

Dodatkowo, na podstawie § 72 OWiG, sądpo pouczeniu obwinionego i prokuratury, jeżeli się temu nie sprzeciwią, może nie przeprowadzać rozprawy głównej. Wówczas postępowanie ma formę wyłącznie pisemną i obwiniony, jak i prokuratura, mogą w ciągu dwóch tygodni od pouczenia sądu, przedstawić swoje pisemne stanowiska i wnioski. Sąd nie musi obwinionego o powyższym uprawnieniu pouczać, jeżeli go uniewinnia. Co do rozstrzygnięcia obowiązuje zasada *ne peius*.

Postępowanie odwoławcze

Jak wspomniano, na postanowienie sądu przysługuje zażalenie (§ 79 ust. 1 i § 80 OWiG). Orzeka „*Bußgeldsenate*” Wyższego Sądu Krajowego (*Oberlandesgericht*) – w jednoosobowym składzie albo trzyosobowym (w przypadku podstawy z § 79 ust. 1 zdanie 1, tj. jeśli nałożono karę przekraczającą 5000 Euro).

Sąd *ad quem* rozpoznając sprawę nie jest związany kwalifikacją sądu *a quo* i może zmienić kwalifikację czynu z przekroczenia porządkowego na przestępstwo (§ 81 ust. 1 OWiG). Wówczas sąd w dalszym ciągu prowadzi postępowanie na podstawie ustawy karnej, a przeprowadzone dowody pozostają w mocy, jednakże pod warunkiem, że na to wskazywał wcześniej obwiniony i zostało mu umożliwione prowadzenie obrony. Jeżeli o zmianę kwalifikacji wnosił organ administracyjny lub prokuratura - obwiniony zostanie o tym pouczone. Wówczas na jego wniosek lub gdy sąd uzna taką konieczność, postępowanie sądowe zostanie przerwane.

Jeżeli prawomocnym postanowieniem czyn został uznany za OW, to nie można co do zasady wszcząć postępowania o ten sam czyn kwalifikując go jako przestępstwo, i na odwrót (§ 84 OWiG). Jednakże gdyby okazało się, że co do tego samego czynu wydano najpierw decyzję nakładającą karę pieniężną, a następnie w postępowaniu karnym wyrok skazujący, to wówczas decyzja administracyjna ulega w odpowiednim zakresie uchyleniu. Uiszczone kwoty tytułem kary pieniężnej zostaną zliczone na poczet kary. Tak samo decyzja ulega uchyleniu, jeżeli w postępowaniu karnym nie doszło do skazania, a ustalenia organu administracyjnego są sprzeczne z ustaleniami sądu - na podstawie których uniewinnił obwinionego. *Ergo*, organ administracyjny jest związany ustaleniami faktycznymi sądu.

Wykonanie orzeczonych kar i środków karnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Konkluzje

Omówiony powyżej schemat wskazuje, że niemiecki system odpowiedzialności za naruszenia reguł porządkowych wprowadzanych normami prawa administracyjnego jest silnie związany z postępowaniem karnym. Zauważalne jest wzajemne przenikanie się elementów *strictae* postępowania karnego z elementami

postępowania administracyjnego. Wobec tego udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy jest to model karny, administracyjny, czy mieszany, nie wydaje się być łatwym i jednoznacznym.

Czyniąc za punkt wyjścia historię, dążenia Republiki Federalnej Niemiec do dekryminalizacji czynów o mniejszej doniosłości i tym samym odciążenie od nich wymiaru sprawiedliwości, słusznym wydaje się wniosek, że ustawodawca niemiecki nie stworzył tego postępowania jako karnego, ale „*na jego podobieństwo*”. Model ten wydaje się być uproszczoną wersją postępowania karnego. Z jednej strony stosuje się w nim odpowiednio przepisy StPO, ale z drugiej strony - zawiera on wiele uproszczeń (jak np. w związku z obecnością obwinionego na rozprawie, sporządzaniem uzasadnień orzeczeń). Nadto charakterystycznym jest, że etap postępowania wykonawczego jest co do zasady podporządkowany ustawie o egzekucji w administracji.

W końcu pojawiają się głosy, że postępowanie w sprawie o przekroczenia porządkowe jest młodszym bratem postępowania karnego („*der kleine Bruder des Strafrechts*”).

Na ostateczne podsumowanie ciekawym, a zarazem wprowadzającym w problematykę kar pieniężnych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), wydaje się przedstawienie orzeczenia w sprawie *Öztürk przeciwko Niemcom*⁹⁴.

We wskazanej sprawie ETPCz odniósł się m in. do kwestii dokonanej w Republice Federalnej Niemiec dekryminalizacji czynów i poddanie ich innemu, w założeniu - „*nie-karnemu*” reżimowi odpowiedzialności. Trybunał zważył, że przy wykonywaniu przez państwa-sygnatariuszy Konwencji zadań związanych z ochroną porządku publicznego, nie ogranicza on ich w zakresie wewnątrzpaństwowego podziału czynów zabronionych. Jednoznacznie jednak, nie jest takowym podziałem związany.

Trybunał podkreślił, że, o ile ma na uwadze tło historyczne reform prawa karnego w Niemczech - zwłaszcza uzasadnienie do projektu ustawy o przekroczeniach

⁹⁴ Wyrok z dnia z 21 lutego 1984 r., skarga nr 8544/79.

porządkowych z 1968 r.⁹⁵ oraz wspomniane już orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 16 lipca 1969 r., z których jasno wynika cel „wyjęcia” pewnej grupy czynów zabronionych spod reżimu prawa karnego, to nie uważa go za wystarczający argument w sporze o naturę przekroczeń porządkowych. Trybunał w szczególności zauważył nieścisłość między depenalizacyjnymi tendencjami ustawodawcy niemieckiego, a ich realnym efektem. Albowiem nie istnieje absolutne oddzielenie przekroczeń porządkowych od przestępstw, co w szczególności widać w odpowiednim stosowaniu przepisów StPO w OWiG.

Trybunał odwołał się kolejno do dobra prawnego chronionego prawem przekroczeń porządkowych, którym jest porządek publiczny. Następnie zważył, że w związku z tak określonym dobrem prawnym - przekroczeniem porządkowym nie towarzyszy - jak ma to miejsce w prawie karnym - negatywna ocena moralno-etyczna, co z kolei determinuje różnice w ukształtowaniu ścigania o te czyny. W szczególności, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że wszczęcie postępowania zależy od uznania organu administracyjnego i OWiG mocno ogranicza organom wkroczenie w sferę wolności jednostki. Dalej Trybunał podkreślił także, że o ile faktem jest, iż przekroczenia porządkowe stanowią czyny zabronione o niskim stopniu społecznej szkodliwości, to nie usuwa ich z zakresu zastosowania art. 6 EKPCz, albowiem nic nie przemawia za tym, aby Konwencja miała zastosowanie tylko i wyłącznie do ciężkich rodzajowo czynów zabronionych. Natomiast w odniesieniu do samej sankcji - Trybunał podobnie stwierdził, że nawet jeśli uznać niski stopień dolegliwości kar pieniężnych, to nie wpływa to na ich represyjny - tym samym karny - charakter.

W oparciu o wszystkie uwagi - truizmem wydaje się podkreślenie, że trudno znaleźć jednoznaczne zadowalające kryterium oddzielające prawo karne *sensu stricto* od prawa przekroczeń porządkowych. Dla większości przekroczeń porządkowych „*Faustregel*” - wydaje się być nim stopień socjalno-etycznej szkodliwości. Nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z tzw. „czynami bagatelnymi”. Pojęcie to nie jest adekwatne chociażby z uwagi na fakt, że w dużej liczbie przypadków sankcja nie jest już bagatelna. Nie możemy bowiem zapominać o tym, że o ile dolna granica zagrożenia OW kształtuje się na poziomie 5 Euro, to jej górna granica może

⁹⁵ https://www.juris.de/jportal/docs/news_anlage/nlsf/pdf/0501269.pdf.

podlegać modyfikacjom i sięgać w poszczególnych przypadkach nawet miliona euro. Niezawodnym natomiast w niemieckiej praktyce jest kryterium formalne (sankcji wyłącznie w postaci kary pieniężnej), które - co należy podkreślić - wynika jedynie z decyzji ustawodawcy.

III. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa austriackiego (*Verwaltungsstrafrecht*)

Austriacka ustawa o przekroczeniach administracyjnych (*Verwaltungsstrafgesetz* – dalej *VStG*) z 1991 r., weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 r., równocześnie z ustawą o ogólnych przepisach dotyczących postępowania administracyjnego (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*). Nie stanowiła żadnej rewolucji w systemie prawa austriackiego, albowiem już od schyłku XVIII wieku, na podstawie *Constitutio Criminalis Theresiana* z dnia 31 grudnia 1768 r. występował podział na przestępstwa prywatne i publiczne, oraz - przekroczenia mniejszej wagi (*Übertretungen*). Ostatnie były ścigane przez Policję. Wyróżnienie tej trzeciej kategorii przestępstw związane było z reformą nowego państwa i propagowaniem Policji - jako nowej siły nowoczesnego państwa⁹⁶. Podział na *Kriminalstrafrecht* und *Polizeistrafrecht* został utrwalony w Josephinie z 1787 r. Przetrwał on po dziś dzień, dlatego podkreśla się, że kompetencje organów administracyjnych do nakładania sankcji karnych jest reliktem państwa policyjnego⁹⁷.

Austriackie prawo administracyjno-karne ściśle odróżniane jest od prawa karnego *sensu stricto* (*Justizstrafrecht*)⁹⁸, prawa finansowego, oraz dyscyplinarnego.

Przechodząc do omówienia *VStG*, należy zauważyć, że podobnie jak w ustawie niemieckiej - wyróżniona została część ogólna, w której uregulowane jest pojęcie przekroczenia administracyjnego (§ 1 *VStG*), część dotycząca postępowania w sprawach o przekroczenia administracyjne⁹⁹, postępowanie wykonawcze. Natomiast nie została wyróżniona część szczególna *VStG*, gdyż konkretne typy deliktów administracyjnych znajdują się w ustawach szczególnych. np. prawie o ruchu drogowym, o ochronie zwierząt etc.

⁹⁶ E. Wienerin, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts*, Wiedeń 2006, s. 14-15.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 33.

⁹⁸ M. Achatz (red.), *Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden [RFG]*, zeszyt 4, Wiedeń 2005, s. 19.

⁹⁹ Do którego na mocy § 24 ust. 1 *VStG* co do zasady stosuje się ustawę dot. postępowania administracyjnego (*AVG*) - *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*.

Zgodnie z § 1 VStG przekroczeniem administracyjnym jest czyn w formie działania lub zaniechania, który jest karalny, jeżeli przed jego popełnieniem był zagrożony karą. Przy czym ustawodawca austriacki mówi o „*Strafe*”, którą może być grzywna lub kara pozbawienia wolności. Występuje więc kryterium formalne, ale wprowadzona sankcja w żaden sposób nie odróżnia przekroczeń administracyjnych od przestępstw. Jedynym bowiem kryterium formalnym, które odróżnia przekroczenia administracyjne od przestępstw jest norma stanowiąca jego źródło. Jednakże ustawodawca austriacki wprowadził także kryterium materialne przekroczenia administracyjnego, mianowicie niski stopień zagrożenia stworzonego dla dobra chronionego prawem (§ 25 ust. 3 VStG).

Dodatkowo, odnotować należy, że obowiązuje zasada zakazu retroaktywnego karania (*Verbot der rückwirkenden Anwendung von Strafbestimmungen* - § 1 ust. 2 VStG). Także przewidziana została zasada terytorialności (*Territorialprinzip* - § 2 ust. 2 i 3 VStG), co oznacza, że co do zasady wyłączone jest ściganie za przekroczenie administracyjne poza granicami Austrii, chyba, że z umów międzynarodowych wynika co innego. I tak możliwe jest ściganie z tytułu popełnienia austriackich deliktów administracyjnych na terenie Unii Europejskiej. Co ciekawe, wprost została wyłączona możliwość ekstradycji do innego państwa za popełnione tamże delikty administracyjne.

Zasadą jest, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególnych ustaw administracyjnych na zasadzie *lex specialis* do VStG (§ 2 VStG).

Model odpowiedzialności oparty jest na zasadzie winy w formie nieumyślności (§ 5 ust. 1 zd. 1 VStG). Co prowadzi do rozróżnienia świadomej nieumyślności i nieświadomej oraz konieczności każdorazowego ustalania reguł ostrożności. Zgodnie ze zdaniem drugim § 5 ust. 1 VStG, nieumyślność można stwierdzić na podstawie samego sprzecznego z prawem działania lub zaniechania, jeżeli znamieniem przekroczenia administracyjnego nie jest skutek w postaci spowodowania zagrożenia lub spowodowania szkody, a wyjaśnienia sprawy przekroczenia nie są przekonywujące (wiarygodne) i prowadzą do postawienia mu zarzutu z tytułu naruszenia reguł ostrożności (*Verschulden*). Taka specyfika odpowiedzialności prowadzi do wniosku, że jest to model *strict*

liability, gdzie wykazanie braku winy może spowodować wyłączenie odpowiedzialności. Jednocześnie odwrócony zostaje ciężar dowodu (*Beweislastumkehr*).

VStG wprowadza także okoliczności wyłączające winę jak: § 5 ust. 2 VStG - błąd co do prawa, § 6 VStG - usprawiedliwiony stan wyższej konieczności. Przesłanką wyłączającą odpowiedzialność jest także niepoczytalność, tak całkowita jak i ograniczona (§ 3 ust. 1 i 2 VStG). Jednocześnie przewidziana jest instytucja na wzór *actio libera in causa* (§ 3 ust. 2 zd. 2 VStG), forma zawinienia na przedpolu.

Kolejno, nie podlega odpowiedzialności z tytułu dopuszczenia się przekroczenia administracyjnego ten, kto w chwili czynu nie ukończył 14 r. życia (§ 4 ust. 1 VStG). Natomiast w przypadku popełnienia czynu po ukończeniu 14 r. życia a przed 18-tym (*Jugendlicher*), nie będzie podlegać odpowiedzialności ten, kto z uwagi na szczególne okoliczności, nie jest dostatecznie dojrzały aby rozpoznać bezprawność czynu. Warto odnotować, że jeżeli dany czyn wyczerpuje także znamiona „czynu dla którego organem właściwym jest sąd” (§ 22 VStG), wówczas zachodzi pomijalny (niewłaściwy) zbieg przekroczenia administracyjnego z tym czynem.

VStG przewiduje także zasady ponoszenia odpowiedzialności, formy zjawiskowe - pomocnictwo, podżeganie (§ 7 VStG), oraz formę stadialną - usiłowanie (§ 8 VStG).

Ustawodawca austriacki, na wzór ustawodawcy niemieckiego, nie wprowadził innych niż znane terminologicznie prawu karnemu sankcji. W VStG są nimi grzywna, której wysokość co do zasady wynosi od 7 do 218 euro i kara pozbawienia wolności trwająca co do zasady od 12 godzin do - co do zasady - dwóch tygodni (§ 10 i 13 VStG), zastępcza kara pozbawienia wolności (§ 16 VStG). Przy czym co do kary pozbawienia wolności, winna być stosowana na zasadzie *ultima ratio*, gdy jest to konieczne dla odstraszenia sprawcy od popełniania w przyszłości tego samego rodzaju przekroczeń

administracyjnych¹⁰⁰. Granice wskazanych kar mogą podlegać modyfikacjom na gruncie szczególnych ustaw.

Dodatkowo, VStG zawiera także regulacje dotyczące zasad wymiaru kary (§ 19 VStG), nadzwyczajnego złagodzenia kary (§ 20 VStG) oraz zasad zaliczania okresu rzeczywistego pozbawienia wolności np. wynikłego z zatrzymania, na poczet orzeczonej kary (§ 19a VStG). Oprócz tego występuje środek karny w postaci nawiązki (§ 17 i 18 VStG) oraz zajęcia i przepadku (§ 39 VStG).

Podobnie jak w ustawie o przekroczeniach porządkowych w Niemczech i na gruncie austriackiej ustawy przewidziana została odpowiedzialność osób prawnych (§ 9 VStG).

W zakresie austriackich przekroczeń administracyjnych obowiązuje zasada legalizmu (§ 25 VStG z jednym wyjątkiem ściganym z oskarżenia prywatnego - § 56). Organami ścigania (*Strafbehörden*) są co do zasady organy administracyjne właściwe ze względu na miejsce popełnienia czynu (§ 27 VStG), i podobnie jak miało to miejsce w ustawie o przekroczeniach porządkowych w Niemczech - wyróżniono rolę Policji - jako organu dla którego istnieje domniemanie kompetencji (§ 26 ust. 2 VStG *Sammelkompetenz*). Wszystkie organy obowiązuje zasada obiektywizmu (§ 25 ust. 2 VStG). Organami te są jednocześnie organami ścigania i „wymiaru sprawiedliwości”.

Stronami postępowania jest obwiniony - przy czym ustawa austriacka posługuje się terminem „*Beschuldigter*”, podczas gdy ustawa niemiecka mówiła o „*Betroffener*”, a to dla odróżnienia tej odpowiedzialności od *stricte* karnej. Status obwinionego nie jest uzależniony od żadnej decyzji procesowej organu np. wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Obwinionym jest ten, kto jest podejrzewany przez właściwy organ o popełnienie przekroczenia administracyjnego (§ 32 VStG).

¹⁰⁰ Wynika to wprost z § 10 ze sformułowania „wenn dies notwendig ist” - gdy jest to konieczne, „um den Täter von weiteren Verwaltungsübertretungen gleicher Art abzuhalten” - dla zapobieżenia (odstraszenia) popełnianiu przez tego samego sprawcy tego samego rodzaju przekroczeń administracyjnych.

VStG przewiduje postępowanie zwykłe i szczególne. Dział 3 VStG reguluje postępowanie zwyczajne (*Ordentliches Verfahren*). Rozpoczyna się ono wydaniem decyzji procesowej (*Straferkenntnis*), doręczanej obwinionemu, która składa się z następujących elementów. Poza oczywiście oznaczeniem organu właściwego, sygnatury etc., zawiera po pierwsze *Spruch* - czyli dokładny opis czynu, wskazanie podstawy prawnej decyzji i naruszonego przepisu administracyjnego, nałożonej kary. Dalej, orzeczenie o kosztach postępowania. W końcu uzasadnienie, tak prawne, jak i faktyczne.

Po wszczęciu postępowania, jeżeli samo zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przekroczenia administracyjnego daje organowi dostateczne podejrzenie popełnienia czynu zabronionego - to może on wezwać obwinionego w celu stawienia się na przesłuchanie i usprawiedliwienia przed organem swojego zachowania, lub do złożenia pisemnych wyjaśnień. Ewentualnie, organ może zwrócić się o przesłuchanie obwinionego w trybie pomocy prawnej. Taki kształt rozwiązania łądząco przypomina anglosaski model odpowiedzialności *strict liability*. Jednocześnie podkreślić należy, że to na organie spoczywa obowiązek umożliwienia obwinionemu ustosunkowanie się do stawianego mu zarzutu i jego treść może decydować o dalszych decyzjach procesowych, np. o umorzeniu postępowania. W nawiązaniu do tego należy zwrócić uwagę na § 45 ust. 1 VStG, który w sześciu punktach wymienia podstawy umorzenia postępowania. Umarza się postępowanie między innymi z uwagi na brak przestępności czynu, brak podejrzenia jego popełnienia, także gdy sprawca nie podlega karze, gdy zachodzi niedopuszczalność postępowania w sprawie. Decyzja o umorzeniu postępowania może mieć formę wzmianki w aktach z uzasadnieniem i służy na nią skarga do sądu administracyjnego. Dodatkowo, na inne decyzje kończące postępowanie służy w ciągu czterech tygodni skarga do sądu administracyjnego, jeżeli przepis ustawy szczególnej tak stanowi¹⁰¹ (§ 46 ust. 1 VStG). Skarga jest składana za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w sprawie. Organ może dokonać wówczas autokontroli i w ciągu dwóch miesięcy wydać prejudykat (*Beschwerdevorentscheidung* - § 14 ust. 1 VStG). W związku z tym orzeczeniem, strona może w ciągu dwóch tygodni

¹⁰¹ Przykładowo § 11 Arbeitsinspektionsgesetz (ArbIG).

od doręczenia, złożyć organowi wniosek o przedstawienie skargi do rozstrzygnięcia sądowi administracyjnemu (*Vorlageantrag* - § 15 ust. 1 VStG).

Postępowanie przed sądem administracyjnym toczy się na podstawie ustawy *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (VwGVG). Należy podkreślić, że w 2012 r. miała miejsce duża nowelizacja sądownictwa administracyjnego w Austrii, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r. (BGBl I Nr 51/2012). Po pierwsze, postępowanie sądowo-administracyjne stało się dwuinstancyjne, wprowadzono bowiem sądy administracyjne I instancji, właściwe dla każdego kraju związkowego Austrii (*Verwaltungsgericht des Landes*) oraz dwa federalne sądy administracyjne na poziomie federacji (tzw. model 9+2). Pierwszy z nich to Federalny Sąd Administracyjny (*Verwaltungsgericht des Bundes*), drugi zaś to Federalny Sąd Finansowy (*Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen*)¹⁰². Wcześniej do orzekania w sprawach administracyjno-karnych powołane były jedynie wyspecjalizowane, niezależne senaty ds. administracyjnych (*Unabhängige Verwaltungssenate – UVS*)¹⁰³, uznawane za quasi-organy sądowno-administracyjne¹⁰⁴. Głównym powodem powołania tych quasi-sądowych organów była próba sprostania przez kraje związkowe wymaganiom przewidzianych w art. 6 Konwencji EKPCz¹⁰⁵.

Postępowanie w sprawach administracyjno-karnych oparte jest na ustawie VwGVG z odrębnościami właściwymi dla tychże spraw. Zgodnie z § 38 VwGVG w postępowaniu w sprawach administracyjno-karnych stosuje się odpowiednio postanowienia VStG. W rozdziale II VwGVG zawarte zostały następujące odrębności. Po pierwsze uregulowany został problem korzystania z obrońcy z urzędu (*Verfahrenshilfeverteidiger*). Oparty jest na zasadzie "prawa dla ubogich". Kolejną zasadą jest suspensywny skutek skargi w sprawach administracyjno-karnych.

¹⁰² Rozdział ten dowodzi odróżniania prawa administracyjnego od skarbowego.

¹⁰³ Art. 129 austriackiej Konstytucji; dodatkowo zauważyć należy, że podział własności rzeczowej austriackich sądów administracyjnych zakotwiczony jest w samej Konstytucji - por. art. 130 austriackiej Konstytucji.

¹⁰⁴ R. Hauser (red.), J. Drachal (red.) *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 22-23.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 23.

Ciekawe uregulowano zasadę efektywności - szybkości postępowania. Mianowicie zgodnie z § 43 VwGVG, jeżeli od wniesienia skargi (dopuszczalnej, spełniającej wymogi formalne) minęło 15 miesięcy - wówczas z mocy prawa - zaskarżona decyzja organu administracyjnego (*Straferkenntnis*) traci moc, a postępowanie przed sądem administracyjnym ulega umorzeniu.

W postępowaniu tym obowiązuje także zakaz *reformationis in peius* (§ 42 VwGVG).

Zasadą jest przeprowadzenie rozprawy. Rozprawa nie jest przeprowadzana, jeżeli sąd po kontroli formalnej - zwróci skargę (lub wniosek o rozpatrzenie skargi przez sąd) i wówczas postępowanie podlega umorzeniu. Sąd może także bez przeprowadzania rozprawy uchylić zaskarżoną decyzję, jeżeli już tak z samej skargi, jak z akt sprawy wynika, że decyzja podlega uchyleniu. Sąd może także odstąpić od przeprowadzenia rozprawy także m in. gdy: skarga dotyczy kwalifikacji prawnej (oceny prawnej) czynu, dotyczy surowości kary, zaskarżona decyzja nakładała grzywnę nie wyższą niż 500 Euro (§ 44 ust. 3 VwGVG) oraz gdy sąd uzna, że przeprowadzenie rozprawy nic nowego dla wyjaśnienia sprawy nie wniesie (§ 44 ust. 4 VwGVG). Tak samo, sąd może odstąpić od przeprowadzenia rozprawy, gdy strony wyraźnie oświadczą o rezygnacji z jej przeprowadzenia (§ 44 ust. 5 VwGVG).

Jeżeli w danej sprawie będzie przeprowadzona rozprawa, to sąd zobligowany jest tak wyznaczyć jej termin, aby od zawiadomienia strony o jej wyznaczeniu minęły co najmniej dwa tygodnie (§ 44 ust. 6 VwGVG).

Rozprawę rozpoczyna wywołanie sprawy, po czym sąd zarządza opuszczenie sali rozprawy przez świadków (§ 45 ust. 1 VwGVG). Niestawiennictwo stron prawidłowo zawiadomionych o terminie rozprawy nie tamuje toku postępowania (§ 45 ust. 2 VwGVG).

Kolejno, po wywołaniu sprawy sąd referuje przedmiot rozprawy oraz dotychczasowy przebieg sprawy. Po czym umożliwia stronom wypowiedzenie się co do jej przedmiotu (§ 45 ust. 3 VwGVG).

Sąd administracyjny przeprowadza także postępowanie dowodowe i dopuszcza dowody konieczne dla wyjaśnienia stanu sprawy (§ 46 VwGVG). Jak wspomiano, rozprawa ma charakter ustny, stąd wyjątkiem jest dowód z dokumentu, który przeprowadza się przez odczytanie. W § 46 ust. 3 VwGVG przewidziana została wyjątkowa możliwość odczytania zeznań (lub wyjaśnień) w miejsce przesłuchania, gdy: świadek, biegły lub obwiniony zmarli, ich miejsce pobytu nie jest sądowi znane, lub gdy osobiste stawiennictwo z powodu tak wieku, jak choroby lub upośledzenia, z powodu zamieszkiwania poza siedzibą sądu, albo gdy z innych istotnych przyczyn nie jest możliwym ich przesłuchanie (§ 46 ust. 3 pkt 1 VwGVG). Kolejno, można odczytać fragmenty wyjaśnień obwinionego, świadka lub biegłego, jeżeli treść ich obecnie składanych wyjaśnień (zeznania), istotnie różni się od tych złożonych na wcześniejszym etapie postępowania (§ 46 ust. 3 pkt 2 VwGVG). W końcu ustawa dopuszcza „substituowanie” dowodu z przesłuchania, treścią uprzednio złożonych zeznań lub wyjaśnień, gdy świadkowie lub obwiniony w sposób bezpodstawny odmawiają wyjaśnień (zeznań) - § 46 ust. 3 pkt 3 VwGVG. Sąd może także zaniechać przeprowadzania wskazanego dowodu na zgodny wniosek stron (§ 46 ust. 3 pkt 4 VwGVG). Zgodnie z § 46 ust. 4 VwGVG inne dowody, jak dowód z nagrań, zdjęć czy dokumentów mogą być przeprowadzane, jednakże obwiniony ma każdorazowo prawo ustosunkować się do każdego z nich.

W postępowaniu sądowym obowiązuje zasada szybkości i koncentracji materiału dowodowego, albowiem całe postępowanie winno być zakończone w trakcie jednego posiedzenia (§ 47 ust. 1 VwGVG). Postępowanie dowodowe kończy się, gdy sąd uzna, że sprawa jest wyjaśniona i „dojrzała” do rozstrzygnięcia. Kolejno, sąd umożliwia stronom wygłoszenie mów końcowych, przy czym obwiniony zgodnie z zasadą *favor defensionis* zabiera głos jako ostatni. Po zamknięciu przewodu, sąd ogłasza wyrok i podaje ustnie najważniejsze jego motywy. Sąd w orzeczeniu zawiera także rozstrzygnięcie co do kosztów postępowania (§ 52 VwGVG).

Zgodnie z § 48 VwGVG w sytuacji, gdy sąd przeprowadził postępowanie dowodowe, to przy wydaniu wyroku bierze pod uwagę zgromadzony

w postępowaniu sądowym materiał dowodowy, natomiast treść dokumentów znajdujących się w aktach bierze pod uwagę o tyle, o ile były w postępowaniu sądowym odczytywane. Natomiast zgodnie z § 50 VwGVG, sąd przy wydawaniu orzeczenia w sprawie nie jest związany rozstrzygnięciem organu *a quo*¹⁰⁶. Sąd może utrzymać decyzję organu administracyjnego w mocy, zmienić ją, albo uchylić i postępowanie umorzyć.

Na orzeczenie sądu administracyjnego I instancji przysługuje rewizja do Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof* - VwGH, lub w przypadku wskazanym w art. 144 Konstytucji austriackiej - do Trybunału Konstytucyjnego). Rewizja przysługuje w przypadku wykazania pytania prawnego o podstawowym znaczeniu, w szczególności, gdy brak w danym względzie orzecznictwa VwGH. Dodatkowo w sprawach administracyjno-karnych wymogiem formalnym jest zaskarżenie decyzji, mocą której nałożono grzywnę powyżej 400 Euro.

Wracając do omawiania postępowań przed organem administracyjnym, postępowaniem szczególnym jest postępowanie przyśpieszone (Rozdział 3 VStG - *Abgekürztes Verfahren*). W jego toku organ właściwy w danej sprawie może wydać decyzję (*Strafverfügung*) o nałożeniu grzywny w wysokości do 600 Euro, z jednoczesnym orzeczeniem przepadku przedmiotów o wartości nie wyższej niż 200 Euro (§ 47 ust. 1 VStG). Jest przyśpieszone, albowiem organ po samym stwierdzeniu przekroczenia administracyjnego może bezpośrednio nałożyć karę i doręczyć decyzję obwinionemu. Obwiniony może w ciągu 14 dni od daty doręczenia mu decyzji, wnieść za pośrednictwem tego organu sprzeciw (*Einspruch*), wskazując jednocześnie na istotne dla swojej obrony dowody. Co do samego sprzeciwu nie przewidziano rygorów formalnych. Może być złożony nawet ustnie do protokołu. Jeżeli sprzeciw nie zostanie wniesiony lub wniesiony po upływie przepisanej terminu, nałożona kara podlega wykonaniu (§ 47 ust. 3 VStG). Wniesienie sprzeciwu co do zasady powoduje, że decyzja traci moc i postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu zwyczajnym. Przy czym organ administracyjny nie jest związany treścią zaskarżonej decyzji. Decyzja wtedy nie traci mocy

¹⁰⁶ Wynika to ze sformułowania „(...) hat das Verwaltungsgericht über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG in der Sache selbst zu entscheiden”.

i organ, który ją wydał, jest właściwy do orzekania, jeżeli sprzeciw skierowany jest przeciwko rozstrzygnięciu o kosztach (§ 49 ust. 2 zd. 2 VStG).

Co ważne, w postępowaniu po sprzeciwie, obowiązuje zasada zakazu *reformationis in peius* (§ 49 ust. 2 zd. 3 VStG).

VStG zna także postępowanie „anonimowe”. W trakcie tego postępowania wydawana jest decyzja o nałożeniu kary grzywny w wysokości do 365 Euro - *Anonymverfügung* (§ 49a VStG), która doręczana jest nie obwinionemu, ale osobie co do której organ ma przekonanie, że zna sprawcę przekroczenia administracyjnego. Stąd też jest to decyzja „anonimowa” a właściwie „do anonima”, np. do właściciela samochodu, celem wskazania przez niego sprawcy konkretnego przekroczenia administracyjnego (kierowcy). Jest to rodzaj decyzji odmienny od wskazanej w uprzednim akapicie, gdyż wymogiem formalnym jest tu brak informacji o osobie, która dopuściła się przekroczenia. Z tej też przyczyny, decyzja jest niezaskarżalna, albowiem nie znajduje ona jeszcze indywidualnego adresata.

Ostatnim postępowaniem szczególnym jest postępowanie kończące się *Organstrafverfügung* (§ 50 ust. 3 VStG), które inaczej można określić postępowaniem mandatowym. Jego celem jest szybkie wykrycie i ukaranie sprawcy stwierdzonego przekroczenia administracyjnego. Co do zasady grzywna wynosi do 90 Euro i jest uiszczana od razu właściwemu organowi, który stwierdził naruszenie przepisów lub też może być kredytowana. Jest to postępowanie głównie wykorzystywane przez Policję w zakresie przekroczeń w ruchu drogowym. Przeciwko *Organstrafverfügung* nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Dodatkowo, warto podkreślić, że zmienia się określenie sprawcy przekroczenia administracyjnego, gdyż pojawia się termin „*Beanstandete*”. Tak odmowa przyjęcia mandatu, jak upływ terminu na wykonanie nałożonej grzywny, skutkuje bezprzedmiotowością decyzji i obowiązkiem po stronie organu, który ją wydał - do skierowania wniosku o ukaranie¹⁰⁷ do właściwego organu. W takiej sytuacji sprawca staje się obwinionym „*Beschuldigte*”. Postępowanie to nie zawsze musi zakończyć się

¹⁰⁷ Właściwie przepis mówi o „Anzeige” – czyli o zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przekroczenia administracyjnego.

nałożeniem grzywny. W przypadku gdy przekroczenie administracyjne stworzyło znikomy stopień zagrożenia dla dobra chronionego prawem, jednocześnie wina sprawcy nie była znaczna, a sposób jego działania nie był nasilony, organ zobligowany jest zaniechać dalszych czynności. Organ musi jednakże zwrócić uwagę sprawcy na bezprawność dopuszczonego się przekroczenia administracyjnego.

W oparciu o powyższe należy zauważyć, że postępowanie przed organem administracyjnym ma charakter pisemny¹⁰⁸, inkwizycyjny i pośredni. Dopiero w postępowaniu przed sądem administracyjnym (*Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsgerichten*) wkraczają zasady ustności, jawności oraz bezpośredniości.

W Austrii rocznie karanych jest ok. 6 milionów przekroczeń administracyjnych, z czego jedna trzecia kończy się wydaniem *Organstrafverfügung*, kolejna jedna trzecia przez *Anonymverfügung*, a jedna czwarta przy *Strafverfügung*¹⁰⁹.

Nadto ustawa wprowadza regulacje w zakresie środków zapobiegawczych, a to: zatrzymanie (§ 35 VStG) i poręczenie majątkowe (§ 36 VStG).

W końcu zaznaczyć należy, że VStG zawiera przepisy o wznowieniu postępowania (§ 52 VStG) i przedawnienia (§ 31 VStG).

Charakter prawa administracyjno-karnego w Austrii.

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że *Verwaltungsstrafrecht* od strony praktycznej - należy do zakresu prawa administracyjnego, natomiast od strony teoretycznej - do prawa karnego¹¹⁰. Wszystko w myśl twierdzenia Immanuela Kanta „*Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*”.

Powstaje więc paradoks, albowiem jednocześnie austriacka doktryna stwierdza, że nie ma żadnych istotnych różnic między prawem administracyjno-karnym, a prawem karnym *sensu stricto* („*Justizstrafrecht*”).

¹⁰⁸ W zasadzie całe postępowanie może ograniczać się do jednego pisma (*Strafverhandlungsschrift*) jednocześnie wszczynającego i kończącego postępowanie, tj. w decyzji o nałożeniu grzywny.

¹⁰⁹ E. Wienerin, *Die Zukunft*, Wiedeń 2006, s. 146.

¹¹⁰ *Ibidem* s. 9.

Tak samo bowiem delikty administracyjne jak i przestępstwa zawierają określony stopień szkodliwości (element materialny) i niosą ze sobą negatywne wartościowanie¹¹¹. Natomiast w zasadzie to, w której kategorii dany czyn się znajdzie, zależy od wolnej woli legislatywy. To co odróżnia prawo administracyjno-karne od prawa karnego, to kwestia upoważnienia określonych organów do nakładania sankcji za przekroczenia¹¹². Dodatkowo, co należałoby mocno podkreślić – w doktrynie austriackiej wskazuje się wprost, że ustawodawca nie kieruje się żadnymi ogólnymi kryteriami podziału czynów zabronionych, a bardziej uwzględnia kwestie pragmatyczne¹¹³.

Zgodnie z orzecznictwem Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego (VfGH), postępowania prowadzone na podstawie VStG mają charakter karny, poza postępowaniem dyscyplinarnym, postępowaniem ws. zakazu pobytu w danym miejscu, o pozbawienie uprawnień do kierowania pojazdami. VfGH posiłkuje się w tym zakresie kryteriami *Engel*¹¹⁴. Nadto, wskazuje się, że austriackie prawo administracyjno-karne jest zaliczane do prawa karnego zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 6¹¹⁵ Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Federalnej Austrii. W końcu, jest ono zaliczane do prawa karnego z uwagi na rodzaj sankcji tj. możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności, czy możliwość orzeczenia środków karnych w postaci nawiązki czy przepadku¹¹⁶.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 8.

¹¹² Adolf Merkl uważał to za argument przemawiający za przyporządkowaniem prawa administracyjno-karnego do prawa karnego: E. Wienerin, *Die Zukunft...* s. 9.

¹¹³ E. Wienerin, *Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts*, Wiedeń 2006, s. 9 wskazuje na dzieło R. H. Herrnritta, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes* (1921), s. 362: Zuordnung „nach rein zufälligen Momenten“ - w którym autor ten twierdził, że ustawodawca austriacki dokonuje wyboru klasyfikacji czynu na podstawie czysto przypadkowych przesłanek.

¹¹⁴ Ch. Kopetzki, *Zur Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK im (österreichischen) Verwaltungsstrafverfahren*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1982, s. 5-6.

¹¹⁵ http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf;

¹¹⁶ Ch. Kopetzki, *Zur Anwendbarkeit...*, s. 20-21.

IV. Sankcjonowanie naruszeń norm administracyjnych w systemie prawa francuskiego (Droit administratif pénal)

U podstaw systemu prawa karnego we Francji leży reguła podziału przestępstw na zbrodnie rozpoznawane przed sądami przysięgłych, występki rozpoznawane przed trybunałami poprawczymi oraz wykroczenia rozpoznawane przez trybunały policyjne¹¹⁷. Oprócz powyższego istnieją także sankcje administracyjne stanowiące jedną z form represji stosowanej przez uprawnione organy. Są one jednak uregulowane poza obszarem prawa karnego, o którym mowa była powyżej. Co istotne, przewidziane zostały one w rozległych dziedzinach prawa, włączając w to m.in. prawo transportowe, prawo podatkowe i celne, informacji i komunikacji, prawo gospodarcze, egzekucyjne prawo administracyjne oraz regulacje odnoszące się do wykonywania służby państwowej bądź wykonywania wolnych zawodów¹¹⁸. Podkreślenia wymaga fakt, iż w obecnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek zasad odnoszących się do ich wymierzania. Powyższe spowodowało, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się model postępowania, który powinien mieć zastosowanie w każdym represyjnym postępowaniu administracyjnym, stanowiącym szczególny rodzaj ogólnego postępowania administracyjnego¹¹⁹. Z tego też względu we francuskiej doktrynie funkcjonuje termin „prawo administracyjno-karne” (*droit administratif pénal*), którego materialne podstawy wynikają po części z przepisów stanowiących o sankcjach, a po części z orzecznictwa. Reguły procesowe zostały natomiast ustalone w drodze orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Rady Konstytucyjnej¹²⁰.

W Kodeksie karnym z 1791 r. zaprezentowany powyżej trójpodział przestępstw odnosił się bezpośrednio do doktryny Oświecenia, zgodnie z którą zbrodnie stanowiły czyny godzące w prawa natury, występki to przestępstwa naruszające umowę społeczną,

¹¹⁷ J. Pradel, *Droit pénale comparé*, Paris 1995, s. 227 i n.

¹¹⁸ A. Varinard, E. Joly-Sibuet, *Les sanctions administratives* (w:) *Les petites affiches, numéro spécial*, 1990; M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Vers un droit administratif pénal?* (w:) *The system of administrative and penal sanctions in the Member States of the European Communities*, Vol. I – National reports, Luxembourg 1994, s. 179.

¹¹⁹ J.M. Rainaud, *Le droit au juge devant les juridictions administratives* (w:) *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, red. J. Rideau, Paryż 1998, s. 33-48.

¹²⁰ M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Vers un droit administratif pénal?*, op. cit., s. 185.

a wykroczenia to naruszenia reguł porządku publicznego¹²¹. Powyższe ujęte także w kodeksie postępowania karnego z 1808 r. (Kodeksie napoleońskim) skutkowało miało pozbawieniem prawa karania władzy wykonawczej. Podział ten, w którym to sąd stosował wszelkiego rodzaju środki represyjne, trwał do lat trzydziestych XX wieku¹²². Sankcje administracyjne pojawiły się zatem w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego, będąc wynikiem określonej polityki państwowej, obejmując m.in. takie dziedziny, jak transport szynowy i ruch drogowy. W okresie lat siedemdziesiątych powołane zostały tzw. AAI „*Autorités Administratives Indépendantes*”¹²³. Instytucja ta została włączona w system organów administracji francuskich, będąc jednocześnie od nich niezależna, a jej rolą stało się zapewnienie właściwych regulacji prawnych w najistotniejszych dziedzinach życia społecznego. W jej skład wchodziłi wyspecjalizowani urzędnicy, których zadaniem było rekomendowanie propozycji, wydawanie opinii, decyzji i zarządzeń w odniesieniu do indywidualnych spraw, a także nakładanie sankcji administracyjnych¹²⁴. Istotne znaczenie dla doktryny w tym czasie miała kwestia zgodności tego rodzaju represji z konstytucją, a zwłaszcza z zasadą podziału władz określoną w art. 16 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. W świetle jego brzmienia istniała separacja władz, a ponadto zasada ich niełączenia. Podnoszone zostało przez przeciwników tego rodzaju instytucji prawnych, iż organy administracji nie mają uprawnień do nakładania kar na obywateli¹²⁵. Z orzeczeń Rady Konstytucyjnej wydanych w 1982¹²⁶ i 1984¹²⁷ r. wynikało, że środki o charakterze represyjnym nie mogą być wydawane z pominięciem niezawisłych sądów. Powyższe odnosiło się jednak do potrzeby zapewnienia drogi sądowej, lecz nie oznaczało jednoczesnego pozbawienia organów administracyjnych nakładania kar. Dopiero w 1989 r., początkowo w decyzji z 17 stycznia¹²⁸, a później z 28 lipca¹²⁹, Rada

¹²¹ Blizej, J. Pradel, *Droit pénal*, op. cit., s. 227; S. Waltoś, *Proces karny*, op. cit., s. 213.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Les autorités administratives indépendantes. Les études et les rapports du Conseil d'Etat*, publ.: www.conseil-etat.fr/ce-data/actus/etudes/rp011.htm.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes*, op. cit., s. 23; J.M. Rainaud, op. cit., s. 40.

¹²⁶ Decyzja Conseil Constitutionnel z 30 dnia grudnia 1982, nr 82-155 DC, publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82155dc.htm.

¹²⁷ Decyzja Conseil Constitutionnel z dnia 10-11 października 1984, nr 84-181 DC, publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84181dc.htm.

¹²⁸ Decyzja Conseil Constitutionnel z dnia 17 stycznia 1989, nr 88-248, publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/88248dc.htm;

Konstytucyjna zaaprobowała możliwość nakładania sankcji przez organy administracyjne wskazując, że z zasady separacji władz nie wynika sądowy monopol w zakresie prawa represyjnego. Tym samym ustawodawcy przysługuje prawo delegowania organom administracji nakładania środków administracyjnych. Stosowanie tych środków winno jednak zapewniać wszelkie gwarancje tożsame z tymi, które znajdują się w prawie karnym.

W prawie francuskim nie istnieją kryteria, które pozwoliłyby jednoznacznie na odróżnienie represji administracyjnej od represji karnej, na co wskazują poszczególne poglądy w literaturze¹³⁰. Niejednokrotnie próbowano wykazać w doktrynie określone kryteria pozwalające na odróżnienie obu rodzajów odpowiedzialności. Ostatecznie jednak uznano, iż istotne w tym względzie jest kryterium formalne tzn. to, jak ustawodawca określił czyn zabroniony oraz to, jaki tryb przewidział on dla postępowania służącego realizacji tejże odpowiedzialności. Co więcej, ustawodawca nie jest uprawniony do powierzenia organom pozasądowym sankcji, które wkraczałyby w dziedzinę wolności osobistych jednostki¹³¹, a ponadto stosując typizację czynu zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę rangi chronionego dobra prawnego, rodzaju naruszonego prawa, a także rodzaju grożącej szkody i wagi chronionego dobra prawnego¹³².

Podstawy odpowiedzialności

W prawie administracyjno-karnym niezbędne jest respektowanie zasady ustawowego opisu czynu zabronionego i grożącej kary, zasady zakazu retroaktywności, zasady winy, zasady konieczności reakcji karnej¹³³. Charakter analizowanej w niniejszym opracowaniu odpowiedzialności prowadzi jednak do wniosku, iż każda z tych zasad postrzegana jest na obszarze prawa administracyjno-karnego odrębnie, niż w powszechnym prawie karnym.

¹²⁹ Decyzja Conseil Constitutionnel z dnia 28 lipca 1989, nr 89-260 DC, publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89260dc.htm.

¹³⁰ M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes*, s. 22.

¹³¹ Decyzja nr 89-260 CD, op. cit.

¹³² M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, s.196.

¹³³ Decyzje nr 89 –260 DC i DC 88-248.

Art. 8 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela stanowi, że nikt nie może być ukarany inaczej, aniżeli na podstawie przepisu ustawy obowiązującego w czasie popełnienia czynu zabronionego i w prawem przewidzianym postępowaniu. Z tego Rada Konstytucyjna i Rada Stanu wywodzi obowiązek ustawowego określenia czynu karalnego, ustawowego określenia kary, zakaz retroaktywności ustawy represyjnej i obowiązek przestrzegania reguł uczciwego postępowania w przedmiocie nałożenia kary¹³⁴, a także w odniesieniu do charakteru omawianej odpowiedzialności, nakaz ustawowego określenia organu kompetentnego do orzeczenia i wyegzekwowania nałożonej sankcji.

Wskazać jednak należy, że ustawodawca nie ma obowiązku odnosić się do wszelkich znamion potencjalnego naruszenia, powinien jednak wskazać na jego konstytutywne cechy (tym samym ich uszczegółowienie może znajdować się w aktach niższego rzędu). Ustawa zaś musi zawierać co najmniej rodzaj sankcji przewidzianej z tytułu danego przekroczenia, a także maksymalny jej wymiar¹³⁵.

U podstaw odpowiedzialności administracyjno-karnej leży zasada winy, przy czym brak jest, w porównaniu do prawa karnego, rozróżnienia na umyślność i nieumyślność. Wina ta ma charakter obiektywny i bezsporny, a w konsekwencji odnosi się do naruszenia przepisów ustawy i braku zaistnienia okoliczności eksculpujących¹³⁶. Do tych ostatnich zaliczyć można m.in. tzw. okoliczności wyłączające oraz siłę wyższą. Co istotne, okoliczności te wynikają w przeważającej mierze z orzecznictwa.

Kary

W prawie francuskim istnieje podział na kary patrymonialne (odnoszące się do sankcji finansowych jako kary pieniężne, opłaty podwyższone i grzywny) i ekstrapatrymonialne (inne niż środki finansowej represji). Co do dyrektyw ich wymiaru należy odnieść się w pierwszej kolejności do ustawy (jeżeli przewiduje ona jakiegokolwiek dyrektywy w tym

¹³⁴ *été du journal „l'aurora”*, publ. www.conseil-etat.fr/ce-data/juris/arrets/jugeadm6b.htm.

¹³⁵ M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, op. cit., s. 197; M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes*, op. cit., s. 348; por. też. Art. 111-3 Code Pénal, który na tych samych zasadach dopuszcza udział administracji w wypadku typizacji wykroczeń, J. Pradel, *Wykroczenia*, op. cit., s. 187; por. też. J. Rivero, *Les libertés publiques*. Tome 1. Les droits de l'homme, Paris 1974, s. 215.

¹³⁶ M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, op. cit., s. 180.

zakresie). Jeśli takowe nie istnieją, nie jest zabronione negocjowanie pomiędzy urzędnikiem administracji a podmiotem odpowiedzialnym za popełnienie naruszenia, co również umożliwia znaczną swobodę w ostatecznym ukształtowaniu rodzaju i wysokości orzeczonej kary. Taka sytuacja podlega jednak krytyce, gdyż niesie ryzyko zupełnej dowolności urzędników administracyjnych, a nadto prowadzić może do pogwałcenia zasady równości wobec prawa¹³⁷.

W literaturze istnieją poglądy, jakoby istotą sankcji administracyjnych była funkcja prewencyjna (m.in. pozbawienie prawa wykonywania danej działalności) oraz restytucyjna (nałożenie kary pieniężnej za wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska), przy czym konkretna kara pełni w istocie charakter represyjny¹³⁸.

Procedura

Z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, wynika, iż postępowanie mające na celu wymiar odpowiedzialności administracyjnej powinno zostać przeprowadzone w sposób zapewniający podstawowe gwarancje wymagane w postępowaniu karnym¹³⁹. Pamiętać jednak należy, iż charakter tego rodzaju postępowania jest jednak nieco odmienny, zwłaszcza z uwagi na jego dwuetapowość – przed organem administracji, a następnie przed sądem administracyjnym, finansowym lub też przed sądem cywilnym. Pierwszy z nich ma prawo do przeprowadzania czynności dochodzeniowych oraz orzeczniczych, przy czym nie zawsze wolno mu przeprowadzać też czynności represyjne (w tym zakresie działać mogą organy AAI, które oprócz gwarancji niezależności, mają w swym składzie odpowiednio wyszkolony personel, który gwarantować ma fachowość i kompetencje)¹⁴⁰. Częściowo także powierza się uprawnienia orzeczniczym kolegialnym organom orzekającym, które nie prowadzą postępowania dowodowego w zakresie przekroczenia, lecz rozstrzygają, po uprzednim przeprowadzeniu kontradyktoryjnej rozprawy, czy dane dostarczone przez urzędnika administracji wystarczają

¹³⁷ M. Delmas-Marty, C. Tetigen-Colly, op. cit.: s. 207.

¹³⁸ A. Varinard, E. Joly-Sibuet, *Les sanctions administratives*, op. cit.; M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes*, op. cit., s. 20.

¹³⁹ Decyzje nr 88-248 DC i 89 260, op. cit.; J.M. Rainaud, op. cit., s. 40.

¹⁴⁰ Les autorités administratives indépendantes. Les études et les *rapports...*, op. cit.

do nałożenia kary¹⁴¹. Odnosząc się do zasad tego rodzaju postępowania, zwrócić uwagę należy na prawo obwinionego do obrony uznawane za konstytucyjny środek ochrony wszelkich wolności i praw i mające zastosowanie na obszarze całego prawa represyjnego¹⁴², przy czym brak jest zastosowania na tym etapie sprawy zasady domniemania niewinności¹⁴³. Jeśli ustawodawca nie uregulował tego w sposób odmienny, ukaranemu wolno wystąpić z prośbą o ponowne przeanalizowanie sprawy bądź wystąpić z wnioskiem o wszczęcie negocjacji w przedmiocie wysokości, rodzaju kary, czy też sposobu jej wykonania. W konsekwencji organ uprawniony jest do utrzymania decyzji w mocy lub jej zmiany poprzez wydanie nowej decyzji. Ewentualnie konsekwencją przeprowadzonych negocjacji może być ugoda¹⁴⁴, z której wynikną obowiązki po stronie organu, jak i ukaranego.

Odnosząc się do kontroli sądowej, wskazać należy, iż zgodnie z ogólną zasadą wywiedzioną przez Radę Konstytucyjną z art. 1 i 16 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela¹⁴⁵, od każdej decyzji nakładającej sankcję administracyjną przysługuje odwołanie do sądu państwowego¹⁴⁶. Co do zasady w zakresie omawianej problematyki powinny być to sądy administracyjne, lecz zdarza się także, iż są to sądy powszechne, bądź finansowe. Istnieją zatem dwa rodzaje środków odwoławczych: *le recours pour excès de pouvoir* (tj. odwołanie z powodu przekroczenia uprawnień władzy administracyjnej) i *le recours de pleine juridiction* (odwołanie merytoryczne skierowane przeciwko zasadności decyzji)¹⁴⁷. Pierwszy z nich ma charakter kasacyjny i dotyczy jedynie badania potencjalnego naruszenia

¹⁴¹ M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, op. cit., s. 218.

¹⁴² Decyzja Conseil Constitutionnel z dnia 2 grudnia 1976, nr 76-70 CC, publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1976/7670dc.htm; teza powtórzona w decyzjach nr 88-248 DC, i 89-260 DC, op. cit.; wcześniej orzeczenie Conseil d'Etat z dnia 5 maja 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, publ. www.conseil-etat.fr/ce-data/juris/arrets/jugeadm6b.htm.

¹⁴³ Decyzja Conseil d'Etat z dnia 30 stycznia 1991, *Jacquesson*, cyt. za M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, op. cit., s. 220; M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes*, op. cit., s. 339; por. też: decyzja Conseil Constitutionnelle nr 80-127 DC, op. cit.

¹⁴⁴ Charakterystyczna instytucja prawa podatkowego lub celnego, uregulowana w art. 247 i n. *Code des Procédures Fiscales* (CPF), dostępny np.: www.legifrance.gouv.fr/citoyen/new_code.ov/.

¹⁴⁵ Art. 1 stanowi, że wszyscy rodzą się wolni i równi wobec prawa, natomiast art. 16 ustanawia zasadę separacji władz.

¹⁴⁶ Decyzja Conseil Constitutionnel z dnia 27 grudnia 1973, nr 73-51 DC publ.: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1973/7351dc.htm; orzeczenie Conseil d'Etat z dnia 17 lutego 1950, *Minister de l'agriculture c. Dame Lamotte*, publ.: www.conseil-etat.fr/ce-data/juris/arrets/jugeadm6b.htm.

¹⁴⁷ T. Renaux, op. cit., s. 111.

prawa i winien prowadzić do uchylecia decyzji i umorzenia postępowania bądź przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Drugi zaś ma charakter apelacyjny i powoduje merytoryczną kontrolę decyzji. Uprawnia i zobowiązuje sąd do badania tak kwestii prawnych, jak dokonanych na etapie administracyjnym ustaleń faktycznych i pozwala w końcu na zmianę zaskarżonej decyzji¹⁴⁸.

¹⁴⁸ T. Renoux, op. cit., s. 114; J. M. Rainaud, op. cit., s. 40.

V. Sankcje administracyjne w orzecznictwie organów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Sankcje administracyjne, w szczególności sankcje finansowe nakładane przez organy administracji, i w administracyjnej procedurze, wielokrotnie już były przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Wynika to między innymi z faktu, że pojęcie sprawy karnej, które zawarte zostało w art. 6 EKPCz ma charakter autonomiczny, a ocena konkretnej sankcji w świetle standardów Konwencji nie jest uzależniona od *jej zaszeregowania w prawie krajowym. 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 Konwencji.*¹⁴⁹

Podstawowe wyznaczniki oceny, czy dana sprawa zostanie zakwalifikowana jako sprawa karna w rozumieniu Konwencji zdefiniowane zostały przez ETPCz w sprawie *Engel przeciwko Holandii* w 1976 r., i uznawane są do dziś za tzw. kryteria *Engel*¹⁵⁰.

Pierwszym kryterium jest klasyfikacja danej sankcji w świetle prawa krajowego, drugim sama natura czynu, a trzecim - rodzaj i surowość kary. Co do zasady, kryteria te nie muszą być spełnione kumulatywnie, czasami wystarczające jest stwierdzenie,

¹⁴⁹ Zob. wyrok z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk przeciwko Niemcom*, skarga nr 8544/79, § 53.

¹⁵⁰ Wyrok z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i in. przeciwko Niderlandom*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, § 82 - sprawa dotyczyła holenderskich żołnierzy skazanych w postępowaniu dyscyplinarnym; nadto, kryteria *Engel* były dalej w orzecznictwie ETPCz rozwijane, jak np. we wspomnianej sprawie *Öztürk* - dotyczącej już przekroczeń porządkowych (w ruchu drogowym).

że przynajmniej jedno z nich prowadzi do uznania, iż sprawa ma charakter karny¹⁵¹. W szczególności najmniej istotna jest formalna klasyfikacja w prawie krajowym. Ściślej, okoliczność, iż prawo krajowe nie zalicza określonego rodzaju sankcji do prawa karnego, wcale nie oznacza że w rzeczywistości sankcja nie ma takiego charakteru. Aby artykuł 6 Konwencji mógł znaleźć zastosowanie do danej „sprawy karnej”, wystarczy, by dane naruszenie prawa miało ze swojej natury charakter „karny” z punktu widzenia Konwencji lub sprawiało, że dana osoba podlega sankcji, która, ze względu na jej charakter i stopień surowości, należy ogólnie do sfery „karnej”. Nie wyłącza to jednakże kumulatywnego podejścia, które znajdzie zastosowanie wówczas, gdy osobna analiza każdego z kryteriów nie dostarczy jeszcze podstaw do sformułowania jednoznacznego wniosku co do faktu istnienia „zarzutu karnego” w rozumieniu art. 6 Konwencji¹⁵².

I tak, jako „karne” w rozumieniu Konwencji uznawane są tego rodzaju sankcje, które mają powszechny zakres zastosowania, służą realizacji celów represyjno-prewencyjnych, oznaczają się pewnym stopniem dolegliwości związanej z nałożeniem na jednostkę określonych obowiązków (np. obowiązek zapłaty kary pieniężnej), bądź odjęciem przysługujących jej praw. Z tego powodu, za niestanowiące co do zasady „spraw karnych” orzecznictwo EKPCz uznawało sprawy dyscyplinarne (jako adresowane do wąsko zakreślonego kręgu podmiotów, które dobrowolnie przyjmują na siebie obowiązki zawodowe lub korporacyjne)¹⁵³ oraz sprawy o zastosowanie środków przymusu w celu wykonania obowiązków procesowych - jako pozbawione represyjno-prewencyjnego charakteru¹⁵⁴. Dla odmiany jako właśnie z zasady mające charakter karny orzecznictwo strasburskie

¹⁵¹ Wyrok z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz przeciwko Niemcom*, skarga nr 9912/82, § 53; zob. też wyrok z dnia 24 września 1997 r. w sprawie *Garyfallou AEBE przeciwko Grecji*, skarga nr 18996/91, LEX nr 79585; także wyrok z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie *Menesheva przeciwko Rosji*, skarga nr 59621/00.

¹⁵² Wyrok dnia 27 lutego 2014 roku, w sprawie *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 18640/10; wyrok z dnia 23 listopada 2006 roku, w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii*, skarga nr 73053/01, pkt 30, 31 i 43; wyrok z dnia 31 lipca 2007 roku, w sprawie *Zaicevs przeciwko Łotwie*, skarga nr 65022/01, § 31.

¹⁵³ Wyrok z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel i in. przeciwko Niderlandom*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, wyrok z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie *Albert i Le Compte v. Belgia*, skarga nr 7299/75, wyrok z dnia 27 sierpnia 1991, w sprawie *Demicoli przeciwko Malcie*, skarga nr 13057/87.

¹⁵⁴ Wyrok z dnia 23 marca 1994 roku, w sprawie *Ravnsborg przeciwko Szwecji*, skarga nr 14220/88; wyrok z dnia 22 lutego 1996 roku, w sprawie *Putz przeciwko Austrii*, skarga nr 18892/91, pkt 34-35.

traktuje sprawy, których przedmiotem jest wymierzanie kar niosących w sobie element represji za naruszenie reguł porządku społecznego.

Jedną z pierwszych spraw, w której ETPCz uznał sankcje administracyjne za stanowiące podstawę do przyjęcia istnienia „sprawy karnej” w rozumieniu Konwencji była sprawa *Bendenoun p. Francji*. Sprawa ta dotyczyła nałożenia finansowych sankcji administracyjnych za niezapłacenie podatku VAT. Trybunał sformułował wówczas cztery pytania, które jego zdaniem są istotne dla ustalenia, czy ma zastosowanie art. 6 EKPCz. Są to: 1) czy przepis prawa przewidujący sankcję odnosi się do wszystkich obywateli jako płatników podatków; 2) czy kara pieniężna stanowi jedynie restytucję, czy też ma na celu ukaranie sprawcy i odstraszenie przed dalszymi naruszeniami; 3) czy kara jest nakładana na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów; 4) czy kara jest surowa (istotna, ang. *substantial*)¹⁵⁵. Karnoprawnego charakteru wskazanej sankcji Trybunał dopatrył się właśnie w jej surowości oraz w stwierdzeniu, że zastosowana została w oparciu o przepisy mające powszechne zastosowanie, a wymierzono ją w cel odstraszenia od podobnych działań na przyszłość, a nie tylko w celu naprawienia szkody. Dla odmiany, w orzeczeniu *Morel przeciwko Francji* ETPCz uznał, że dodatkowa opłata w wysokości 10% zobowiązania podatkowego jest daleka od uznania za znacznie dotkliwą, a zatem nie jest sankcją karną, mimo, że inne kryteria *Engel* wskazywałyby przeciwnie¹⁵⁶.

Jako mające charakter sprawy karnej w rozumieniu Konwencji Trybunał uznawał też sprawy w przedmiocie wymierzenia sankcji na podstawie ustaw antymonopolowych. W wyroku w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom* dotyczącej sankcji nałożonych przez włoski urząd ochrony konkurencji za stosowanie praktyk monopolowych uznał, że administracyjnoprawny sposób regulacji będącej podstawą nałożonej sankcji nie zmienia faktu, iż zarówno jej natura, surowość oraz

¹⁵⁵ Wyrok z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun przeciwko Francji*, skarga nr 12547/86, pkt 45–47; Wyrok z dnia 29 sierpnia 1997 r., w sprawie *A.P., M.P. and T.P. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 19958/92, pkt 52; wyrok z dnia 1 lutego 2005 roku, w sprawie *Ziliberg przeciwko Mołdawii*, skarga nr 61821/00, pkt 33.

¹⁵⁶ Decyzja z dnia z dnia 3 czerwca 2003 r., w sprawie *Morel przeciwko Francji*, skarga nr 54559/00; zob. też: postanowienie z dnia 3 czerwca 2004 r., w sprawie *OOO Neste St. Petersburg i inn. przeciwko Rosji*, skarg nr 69042/01, 69050/01, 69054/01, 69055/01, 69056/01 i 69058/01, w którym ETPCz odmówił przyjęcia skargi przedsiębiorcy na orzeczenie urzędu antymonopolowego stwierdzając, że orzeczony wobec niego środek nie miał charakteru sankcji karnej, gdyż zmierzał wyłącznie do pozbawienia skarżącego korzyści.

prewencyjno-represyjna funkcja nadaje jej kształt sankcji karnej¹⁵⁷. Z tych samych powodów do kategorii spraw karnych Trybunał zaliczał sprawy związane z wymierzaniem przez organy administracji sankcji za naruszenia norm i przepisów ruchu drogowego¹⁵⁸, sprawę o wymierzenie kary pieniężnej za udział w nielegalnej demonstracji¹⁵⁹, sprawę o karę pieniężną wymierzoną sprzedawcy w związku z naruszeniem przez niego krajowych przepisów dotyczących cen¹⁶⁰.

Stwierdzenie, że kara przewidziana z tytułu naruszenia norm porządku administracyjnego ma charakter karny w rozumieniu art. 6 Konwencji, oznacza, że postępowanie zmierzające do jej nałożenia powinno pozostawać w zgodzie z konwencyjnym standardem przewidzianym dla spraw karnych. Szczególnie ważkie znaczenie ma tu ocena Trybunału wyrażana w odniesieniu do 1) możliwości stosowania tego rodzaju sankcji przez organy administracji oraz 2) standardu sądowej kontroli takich decyzji.

Co się tyczy pierwszego zagadnienia to ETPCz w zasadzie od początku zaakceptował możliwość stosowania sankcji za przekroczenia norm porządku administracyjnego przez organy niesądowe, administracyjne¹⁶¹. Standard z art. 6 EKPC nie wyklucza tego, aby kara mogła być nakładana w pierwszym rzędzie przez organ administracyjny i w postępowaniu o administracyjnym charakterze. Niezbędne jest jednak, aby decyzja organu administracyjnego, która sama nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 6 ust. 1 EKPC, podlegała następnie kontroli przeprowadzanej przez organ sądowy dysponujący nieograniczonym prawem orzekania. Jedną z cech takiego organu jest posiadanie uprawnienia do zmiany decyzji wydanej przez organ niższego szczebla w odniesieniu do wszystkich aspektów, zarówno faktycznych,

¹⁵⁷ Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*, skarga nr 43509/08; wcześniej zob. orzeczenie z dnia 27 lutego 1992 w sprawie *Stenuit przeciwko Francji*; por. też: M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 197-199 oraz tejże autorki: *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 24 i in. wraz z cytowanym tam orzecznictwem.

¹⁵⁸ Por. np. *Őztürk...*; decyzja z dnia 10 maja 1993 r., w sprawie *Schmutzer przeciwko Austrii*, skarga nr 15523/89; wyrok z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Kadubec przeciwko Słowacji*, skarga nr 27061/95; wyrok z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Maligne przeciwko Francji*, skarga nr 27812/95.

¹⁵⁹ Wyrok dnia 29 kwietnia 1988 r., w sprawie *Belilos przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 10328/83.

¹⁶⁰ Wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., w sprawie *Deweer przeciwko Belgii*, skarga nr 6903/75.

¹⁶¹ Wyrok w sprawie *Bendenoun przeciwko Francji*, § 46; por. wyrok *Schmutzer...*, *Őztürk...*, wyrok z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Maligne przeciwko Francji*, skarga nr 27812/95.

jak i prawnych. Organ sądowy powinien w szczególności posiadać kompetencje do zbadania wszystkich zagadnień faktycznych i prawnych, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu¹⁶².

Akceptacja dla takiego trybu orzekania kar za przekroczenia norm porządku administracyjnego wynika przede wszystkim z faktu, że Trybunał dostrzega różnorodność, a tym samym różny ciężar gatunkowy spraw mieszczących się w pojęciu „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Trybunał zwraca zwłaszcza uwagę na poszerzający się zakres tych spraw o czyny naruszające ustalone przez ustawodawcę normy administracyjno-porządkowe. Doprowadziło to do wykształcenia się w orzecznictwie zapatrywania o istnieniu „hardcorowego prawa karnego” i innego prawa karnego. Hardcorowe prawo karne to tradycyjne, klasyczne prawo mające za swój przedmiot poważniejsze przestępstwa. W ich obszarze konieczne jest restrykcyjne przestrzeganie zasad wynikających z art. 6 Konwencji. Standardy te mogą być jednak, w odniesieniu do spraw drobniejszych, mających za swój przedmiot przekroczenia natury administracyjno-prawnej, niższe¹⁶³.

Z punktu widzenia standardu proceduralnego wymaganego przed sądem rozpatrującym odwołanie od orzeczeń organów administracji o ukaraniu przywołać warto raz jeszcze wyrok w sprawie *Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*. Przedsiębiorstwo ukarane karą 30 mln euro za stosowanie praktyk monopolistycznych odwołało się do sądu administracyjnego, który powołany był do badania legalności wydanej decyzji. W skardze do ETPCz skarżący zarzucał, że sąd administracyjny i kolejno orzekający w drugiej instancji Najwyższy Sąd Administracyjny miały ograniczoną jurysdykcję wyłącznie do zbadania legalności decyzji o ukaraniu. Trybunał nie podzielił tego zarzutu, ale z uwagi na fakt, iż ocenił, że w rzeczywistości przepisy kształtujące postępowanie przed włoskimi sądami administracyjnymi pozwalają na przyjęcie, że sąd posiada pełną jurysdykcję

¹⁶² Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*, skarga nr 43509/08, § 59; na tę sprawę powoływał się później TSUE m in. w sprawie C501/11 P (*Schindler Holding przeciwko Komisji*) oraz w sprawie T406/10 (*Emesa-Trefilería SA, Industrias Galycas SA przeciwko Komisji Europejskiej*), w wyroku z dnia 15 lipca 2015 roku. - gdzie zważył, że sądy Unii posiadają wymagane kompetencje.

¹⁶³ Zob. wyrok ETPCz z 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii*, skarga nr 73053/01, pkt 43, w którym Trybunał nie dopatrywał się naruszenia Konwencji poprzez brak zagwarantowania ustanowionego przesłuchania na publicznej rozprawie prowadzonej w przedmiocie nałożenia dodatkowej opłaty podatkowej, choć samą opłatę zakwalifikował jako „karną”.

obejmującą możliwość weryfikacji zarówno ustaleń faktycznych jak i zastosowanego prawa¹⁶⁴.

Na koniec warto jeszcze odnieść się do kwestii postrzegania przez ETPCz stosowania zasady domniemania niewinności w obszarze „spraw karnych” o naturze administracyjno-prawnej, szczególnie zaś do stanowiska tego organu wobec – typowej dla tego obszaru odpowiedzialności – konstrukcji winy obiektywnej, domniemywanej z samego faktu naruszenia normy prawnej. Trybunał stoi generalnie na stanowisku, że Konwencja nie zakazuje państwom stronom posługiwania się domniemaniami prawnymi, jak też faktycznymi. W konsekwencji dopuszcza posługiwanie się takimi domniemaniami także w odniesieniu do przesłanki zawinienia, tak dalece jak nie będą one prowadzić do rozwiązań sprzecznych z celem art. 6 ust. 2 Konwencji. W konsekwencji Trybunał uznaje, że posługiwanie się takimi domniemaniami musi być utrzymane w „rozsądnych granicach”, proporcjonalnie do wagi czynu i grożącej zań sankcji. Po raz kolejny uwidacznia się tu zatem dywersyfikowanie przez ETPCz standardu postępowania w zależności od wagi czynu i grożącej zań sankcji. Ponadto strona musi mieć zapewnioną możliwość przeprowadzenia przeciwdowodu, a prawo musi respektować wyłączenie odpowiedzialności w sytuacjach, gdy do zdarzenia stanowiącego podstawę ukarania doszło na skutek okoliczności, za które strona nie ponosi odpowiedzialności i na które nie mogła mieć wpływu¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom* skarga nr 43509/08, § 59.

¹⁶⁵ Wyrok z dnia 7 października 1988 roku, w sprawie *Salabiaku przeciwko Francji*, skarga nr 10519/83; także: R. Sicurella, *Nulla poena sine culpa: un véritable principe commun européen?*, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2002, nr 1, s. 20.

VI. Sankcje administracyjne w prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trzeba zacząć od podkreślenia, że Unia Europejska stanowi „wspólnotę opartą na prawie administracyjnym”¹⁶⁶. Z jednej strony chodzi o fakt funkcjonowania organów Unii w oparciu o prawo administracyjne. Z drugiej strony, o to, że integracja z Unią Europejską wywołała i dalej wywołuje największe „rewolucje” w prawie administracyjnym, ponieważ cel integracji, czyli współpracy w dziedzinie szeroko rozumianej gospodarki, dotyczy sfer tradycyjnie regulowanych prawem administracyjnym. Dlatego też prawo administracyjne stało się z jednej strony głównym narzędziem, a z drugiej podstawowym przedmiotem w procesie ujednolicania lub harmonizacji prawa w ramach Unii Europejskiej¹⁶⁷.

Efektywność wprowadzanych przez Unię regulacji zapewniają jednocześnie z nimi sprzężone sankcje w postaci środków i kar administracyjnych¹⁶⁸. Sankcje te nie mają charakteru jednolitego, jednakże co do zasady zawsze występuje element restytucyjny¹⁶⁹. Sankcje te można w końcu podzielić na naprawcze (ang. *measures*), czyli zobowiązujące do, przykładowo, zwrotu bezprawnie uzyskanego przysporzenia ze środków unijnych, oraz na penalne (ang. *penalty*) - czyli stanowiące dodatkową

¹⁶⁶ P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 62; Przy czym wyjaśnić należy, że chodzi tutaj o sam fakt „techniczny” funkcjonowania Unii Europejskiej w oparciu o prawo administracyjne, jak i fakt, że narzędziem Unii w procesie harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich - jest właśnie prawo administracyjne.

¹⁶⁷ P. Wszolek, *Kryteria...*, Warszawa 2016, s. 62-63.

¹⁶⁸ Tak wprost nazywa sankcje ustawodawca unijny - por. przykładowo art. 2 rozporządzenia Rady nr 2988/15 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; motyw (1), art. 64 rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013; dodatkowo, M. Zuleeg, odróżniając środki administracyjne od kar administracyjnych stwierdza, że o karach może być mowa wyłącznie wtedy, gdy obejmują one obowiązek zwrotu kwoty większej, niż kwota otrzymana razem z odsetkami. B. Swart, podkreślając odrębność celów realizowanych przez środki administracyjne i kary administracyjne wyjaśnia ich istotę, nazywając środki administracyjne sankcjami reparacyjnymi (ang. *reparative sanctions*), natomiast kary administracyjne sankcjami represyjnymi (ang. *repressive sanctions*) - M. Zuleeg, *Enforcement of Community Law...*, s. 349, B. Swart, *From Rome*, s. 13, za: J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 178.

¹⁶⁹ Przykładowo por. art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2988/15 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; art. 58 ust. 1 lit. e rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności.

dolegliwość orzekaną ponad restytucję¹⁷⁰, czy cywilnoprawne, gdzie głównie chodzi o sankcję nieważności umów cywilnoprawnych, np. stanowiących przejaw zakazanych praktyk antykonkurencyjnych¹⁷¹.

Analizując unijne akty prawne, można dopatrywać się gradacji sankcji, od podstawowej tj. wycofania przysporzenia (restytucja), do orzeczenia kary pieniężnej i obok kary - wymierzenia środków administracyjnych, jak np. wykluczenia na określony czas z możliwości korzystania z programów pomocowych Unii.

Prawodawstwo unijne wprowadza sankcje za „nieprawidłowości”, przez co uznaje zachowania naruszające ustanowione przez Unię regulacje prawne. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wykląda pojęcie „nieprawidłowości” bardzo szeroko. Jako przykład przytoczyć można rozstrzygnięcie TSUE w sprawie C 94/05 - *Emsland-Stärke*¹⁷². Sprawa ta dotyczyła producenta skrobi ziemniaczanej, który został pozbawiony premii do produkcji ze względu na zakup służących do tego ziemniaków od pośrednika handlowego, a nie - jak wymagały tego przepisy wspólnotowe - od producenta ziemniaków. Obowiązujące wówczas przepisy wspólnotowe uzależniały wypłatę premii od nabycia ziemniaków w ramach umów kontraktacji bezpośrednio od producenta produktów rolnych, a następnie umowy te były zatwierdzane przez agencję rolną. W przypadku, gdy ziemniaki były kupowane poza umowami kontraktacji, premie były obniżane lub nie były wypłacane. Umowa na dostawę ziemniaków zawarta przez *Emsland-Stärke* z pośrednikiem handlowym została zatwierdzona przez agencję rolną jako umowa kontraktacji, przy czym w wyniku kontroli ujawniono, że umowa ta została zawarta z niewłaściwym podmiotem, a *Emsland-Stärke* zobowiązano do zwrotu wypłaconej premii. Sąd niemiecki powziął wątpliwość, czy zawarcie umowy kontraktacji z niewłaściwym podmiotem może być traktowane jako nieprawidłowość, zważywszy na zatwierdzenie tej umowy przez agencję rolną oraz czy w takiej sytuacji na producenta skrobi można nałożyć karę administracyjną. Trybunał stwierdził, że nabycie ziemniaków poza umową kontraktacji bezsprzecznie stanowi nieprawidłowość, kwalifikacji tej nie

¹⁷⁰ Głównie chodzi o dodatkowe kary pieniężne, grzywny; por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 113.

¹⁷¹ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne...*, Warszawa 2001, s. 115 – 116.

¹⁷²<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5a7be740307934fe9b154c0f76939db8b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchqPe0?text=&docid=57694&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=353658>.

zmienia niewłaściwe zatwierdzenie umowy przez agencję rolniczą jako umowy kontraktacji, a fakt ten nie podważa możliwości wymierzenia kary administracyjnej¹⁷³. Wyrok ten nie jest tak jednoznaczny. TSUE nie odpowiedział na pytanie, czy mamy tutaj do czynienia ze stanem faktycznym, w którym rolnik był w usprawiedliwionym błędzie co do bezprawności i jakie to ma znaczenie dla oceny jego odpowiedzialności za zaistniałą „nieprawidłowość”. Trybunał przeszedł obok tego problemu płynnie, co może sugerować, że dopuszcza możliwość wymierzania kar administracyjnych z tytułu stwierdzonego, obiektywnego „nieprawidłowego” stanu rzeczy.

Sankcje, którymi operuje prawodawca unijny mają podwójny charakter, z jednej strony wykazują związek z tradycyjnymi dla prawa administracyjnego celami prewencyjnymi. Z drugiej jednak, zawierają element represyjny, charakterystyczny dla sankcji karnych¹⁷⁴. W związku z tym, wielokrotnie pod znakiem zapytania stawiano kompetencje organów Unii do wprowadzania takiego rodzaju sankcji.

Kwestia kompetencji organów Unii we wskazanym zakresie była podnoszona m. in. w sprawie *Republiki Federalnej Niemiec przeciwko Komisji*, nr C-240/90¹⁷⁵. Skarżąca Republika Federalnych Niemiec zarzuciła, że sankcje przewidziane w rozporządzeniu Rady nr 2988/15¹⁷⁶ z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich tj. *surcharge* (dodatkowa kara pieniężna) i *exclusion* (wyłączenie od np. dotacji przyznawanych w następnych latach) są natury karnej i jeśli tak, to Unia nie mogła ustanowić tego rodzaju sankcji, ani tym bardziej ich egzekwować (zdaniem RFN na pewno nie sama Komisja, a jeśli już - to Rada). TSUE nie podzielił stanowiska skarżącej i uznał, że tego rodzaju

¹⁷³ J. Łacny, *Ochrona interesów...*, s. 193.

¹⁷⁴ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne...*, Warszawa 2001, s. 113.

¹⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0240>.

¹⁷⁶ Należy mieć na względzie, że wskazane rozporządzenie nie stanowi samodzielnej podstawy nakładania sankcji administracyjnych, a wskazuje m in. na to, jakie sankcje winny być przewidziane już w szczegółowych aktach sektorowych - patrz w Preambule m in. „nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”; a także art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2988/95 - „Sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości. Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne i zawartych w zasadach Wspólnoty, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy.”; w tym sensie, rozporządzenie to stanowi wyłom od zasady bezpośredniego skutku rozporządzeń unijnych.

sankcje nie posiadają natury karnej, czym także odpowiedział na zarzut możliwości wymierzania ich przez Komisję. W kolejnych orzeczeniach w odniesieniu do komentowanej problematyki, TSUE powoływał się już na wyrok ETPCz w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*¹⁷⁷, który potwierdził, że organ administracyjny może skutecznie i legalnie wymierzyć karę punitwną (karną) w rozumieniu art. 6 EKPCz, pod warunkiem, że przewidziana jest możliwość kontroli tejże decyzji w przez niezwisły sąd, który posiada pełną jurysdykcję¹⁷⁸.

Odnosnie charakteru karnego sankcji przewidzianych w prawie unijnym, trzeba podkreślić, że zarzut ten był w szczególności wykorzystywany jako linia obrony podmiotów ukaranych przez organy Unii Europejskiej¹⁷⁹. Dodatkowo trzeba odnotować, że w związku z mozaiką sankcji administracyjnych występujących w prawie unijnym, TSUE nie mógł wypowiedzieć się co do nich zbiorczo i analizował je *ad casum*.

I tak, w odniesieniu do sankcji wykluczenia z programów pomocowych (i dodatkowych kar pieniężnych), wydaje się, że Trybunał nie ma wątpliwości, że sankcja tego rodzaju nie ma natury karnej. Na ten temat wypowiadał się przy okazji sprawy C-489/10¹⁸⁰, która dotyczyła polskiego rolnika - Łukasza Marcina Bondy (Bonda). Obwiniony we wniosku o przyznanie jednolitej płatności obszarowej na rok 2005 zawyżył o ponad 100 ha dane o wielkości powierzchni użytkowanej rolniczo. Niezgodność ta została wykryta i wniosek rolnika został odrzucony, przy

¹⁷⁷ Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics przeciwko Włochom*, skarga nr 43509/08.

¹⁷⁸ Warto także wskazać na opinię rzecznika generalnego Paolo Mengozzi, z dnia 17 lutego 2011 r., do sprawy C-521/09 P, gdzie również powołał się na orzecznictwo ETPCz i wskazał, że ETPCz potwierdził, że państwa-strony mają prawo powierzać fiskusowi, czyli organowi administracji niespełniającemu wymogów art. 6 EKPCz, zadanie ścigania i karania przestępstw podatkowych, dla których przewiduje się zastosowanie domiaru podatkowego mającego charakter sankcji karnej, pod warunkiem że podatnik może zaskarżyć daną decyzję do sądu, który zapewnia gwarancje zawarte w art. 6 EKPCz, czyli – jak to zostało sformułowane w pkt 81 wyroku *Janosevic* i przytoczone w wielu późniejszych wyrokach – do *organu sądowego posiadającego nieograniczone prawo orzekania, który jest w szczególności uprawniony do zmiany zaskarżonej decyzji pod każdym względem faktycznym i prawnym*; por. także K. Kowalik-Bańczyk *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych...*, Warszawa 2012, s. 307.

¹⁷⁹ Por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne...*, Warszawa 2001, s. 229 - 230 - gdzie autorka głównie wskazuje na przedsiębiorców powołujących się na taką linię obrony; jednakże ukarane osoby fizyczne również próbowały się w ten sposób bronić - por. wyrok TS UE w sprawie C-489/10, wydany w trybie pytania prejudycjalnego w związku z postępowaniem karnym przeciwko Łukaszowi Bondy.

¹⁸⁰ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=116723&pageIndex=0&doclang=P L&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=803026>.

jednoczesnym nałożeniu sankcji w postaci wykluczenia z programu pomocowego w kolejnych latach. Dodatkowo za poświadczenie nieprawdy co do okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania jednolitej płatności obszarowej, Marcin Bonda został skazany w postępowaniu karnym za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego. Bonda wniósł odwołanie do sądu okręgowego, który stwierdził, że postępowanie karne jest niedopuszczalne, gdyż za ten sam czyn wymierzono już sankcję w trybie administracyjnym. Gdy sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, ten skierował pytanie prawne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o ustalenie, czy art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 należy interpretować w ten sposób, że środki przewidziane w akapitach drugim i trzecim tego przepisu, polegające na wykluczeniu rolnika z pomocy w roku, w którym złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości kwalifikującego się areалу i na obniżeniu pomocy, do której byłby uprawniony w trzech kolejnych latach kalendarzowych, do kwoty, która odpowiada różnicy między arealem zadeklarowanym a wyznaczonym, stanowią sankcje o charakterze karnym. SN wyjaśnił, że zasada *ne bis in idem* ujęta także w art. 17 ust. 1 pkt 7 polskiego Kodeksu postępowania karnego, może być zastosowana w zawisłym przed nim postępowaniu tylko wtedy, gdy środki przewidziane w tym art. 138 ust. 1 można uznać za sankcje o charakterze karnym.

TSUE przyjął, że środki przewidziane w przepisach unijnych polegające na wykluczeniu rolnika z pomocy oraz jej obniżeniu nie mają charakteru sankcji karnych¹⁸¹. Zatem rolnik, który popełni przestępstwo subwencyjne polegające na poświadczeniu nieprawdy w celu otrzymania większych dopłat, może podlegać zarówno wykluczeniu z programów pomocowych, jak odpowiedzialności karnej.

Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał przy tym, że naruszone normy skierowane są wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa¹⁸². Dodał, że w ramach unijnego systemu pomocy, w którym pomoc przyznaje się tylko wtedy, gdy jej beneficjent daje pełną gwarancję uczciwości i wiarygodności, sankcja wymierzana

¹⁸¹ Tak też w wyroku z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 25.

¹⁸² Tak też w wyroku z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 *Maizena i in.*, pkt 13; wyrok z dnia 11 lipca 2002 roku, w sprawie C-210/00 *Käserer i Hofmeister przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, pkt 41.

w wypadku nieprzestrzegania tych wymogów stanowi specyficzny instrument administracyjny, będący integralną częścią systemu pomocy i służący do zapewnienia prawidłowego zarządzania publicznymi środkami Unii.

Dodatkowo, TSUE w sprawie *Bonda* zbadał omawianą sankcję administracyjną, przez pryzmat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego pojęcia sprawy karnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 protokołu nr 7. W tym zakresie posłużył się wprost tzw. kryteriami *Engel*. Dokonując tej analizy, TSUE stwierdził po pierwsze, że środki przewidziane w art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004 nie są uważane za środki o charakterze karnym w prawie Unii, które w tym wypadku należy zrównać z pojęciem „prawa krajowego” w rozumieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (pkt 38 uzasadnienia). Po drugie podniósł, że środki przewidziane w art. 138 ust. 1 akapity drugi i trzeci rozporządzenia nr 1973/2004 mogą być stosowane tylko do podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie korzystają z systemu pomocy ustanowionego w tym rozporządzeniu oraz że cel tych środków nie jest represyjny, lecz polega na ochronie zarządzania funduszami Unii poprzez czasowe wykluczenie beneficjenta, który złożył nieprawdzie oświadczenia w swoim wniosku o przyznanie pomocy. Trybunał podzielił tu stanowisko Rzecznik Generalnej, która wskazywała, że jeżeli rolnik nie złoży wniosku w następnych latach, to sankcja, na którą jest narażony na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia nr 1973/2004, okaże się bezskuteczna. Sytuacja ta zatem - zdaniem TSUE - niczym się nie różni od tej, kiedy rolnik po prostu nie spełnia warunków przyznania pomocy. W konsekwencji więc sankcja ta nie ma represyjnego charakteru.

TSUE na temat *surcharge* wypowiedział się także we wcześniejszym wyroku zapadłym w sprawie *Käserei Champignon Hofmeister przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*¹⁸³. Przedmiotem tejże sprawy był przepis, który przy stwierdzeniu nieprawdziwych danych w deklaracji wywozowej jako sankcję przewidywał obniżenie refundowanych kosztów wywozowych (*Ausfuhrerstattung*) i nałożenie grzywny. Na *Käserei Champignon Hofmeister* (dalej: KCH) została, zgodnie z rozporządzeniem numer 3665/87 (art. 11 ust. 1 punkt 1 lit. a) nałożona dodatkowa kara pieniężna w wysokości, którą KCH uznała za tak dotkliwą, że jej zdaniem była

¹⁸³ Wyrok z dnia 11 lipca 2002 roku, w sprawie C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*.

to sankcja karna. TSUE nie podzielił zdania skarżącej spółki. Wskazał, w ślad za orzeczeniem *Maizena*¹⁸⁴, że po pierwsze sankcja w postaci kary pieniężnej została wymierzona wobec podmiotu, który dobrowolnie „podał się” rygorom unijnych regulacji. Po drugie, sankcja ta stanowi integralny element systemu pomocy unijnej i służy zapewnieniu jego efektywności. Jest to - zdaniem TSUE - sankcja publiczno-administracyjna. Z tych przyczyn, Trybunał uznał, że dodatkowe kary pieniężne (*surcharge*) nie mogą być uznane za kary punitywne w sensie karnym.

Konsekwentnie, Trybunał wywiódł, że skoro nie można mówić o karnym charakterze kar pieniężnych, to nie znajduje zastosowania zasada *nulla poena sine culpa*, wyrażona w art 6 ust. 2 EKPCz. TSUE wskazał, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu refundacji wywozowych, sankcje należy stosować bez względu na „subiektywną” winę. Jednocześnie jednak TSUE zważył, że kara nie powinna być nałożona w przypadku, gdy urząd stwierdzi istnienie oczywistego błędu. Natomiast surowiej winny być karane „nieprawidłowości” umyślne¹⁸⁵. Dodatkowo, TSUE wprost wskazał, że zasada zawinienia ma zastosowanie tylko do sankcji karnych¹⁸⁶, zatem w konkretnym przypadku - nie znajduje zastosowania. Trybunał podkreślił jednak, że nie oznacza to, że jednostki nie korzystają w tym zakresie z ochrony prawnej, albowiem tylko wtedy organ może wymierzyć sankcję, jeżeli źródło mają w jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej¹⁸⁷.

Warto także przytoczyć stanowisko Komisji, która w niniejszej sprawie wskazała, dlaczego niezasadnym jest posługiwanie się kryterium wysokości kary jako decydującym o naturze sankcji. Zdaniem Komisji, prowadziłoby to do stworzenia sztucznej i arbitralnej granicy między grzywną - karną i karą pieniężną - administracyjną, a prawa obwinionych (tak osób fizycznych, jak prawnych), są przecież chronione przez zasadę proporcjonalności¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Wyrok z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 *Maizena i in.*

¹⁸⁵ Punkt 3 wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister*.

¹⁸⁶ Punkt 3. wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei...*

¹⁸⁷ Punkt 52 wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei...*

¹⁸⁸ Punkt 33 wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei...*; chociaż wspomnieć należy o wyroku w sprawie C-199/92 *Hüls AG przeciwko Komisji Unii Europejskiej*, w którym TS UE dopuścił możliwość rozpatrywania sprawy karnej przez pryzmat wysokości orzeczonej kary pieniężnej - za: M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 241.

Konkludując, Trybunał Sprawiedliwości UE za decydujące kryteria w kontekście rozróżnienia sankcji typu penalnego od sankcji typu administracyjnego, uznaje ich cel i integralność z systemem, który ustanowił oraz fakt dobrowolnego poddania się przez podmioty rygorom przez nie wprowadzonym.

TSUE nie podziela też dotąd tezy ETPCz na temat zasadności szerokiej interpretacji pojęcia „oskarżenie kryminalne” zawartego w art. 6 ust. 1 EKPCz¹⁸⁹. Natomiast w toku postępowań przed TSUE rzecznicy generalni mają zwyczaj powoływać się na orzecznictwo ETPCz¹⁹⁰. Przykładowo rzecznik generalny Paolo Mengozzi, w opinii z dnia 17 lutego 2011 r., do sprawy C-521/09 P w punktach 30 – 31 powołał się na sprawę *Jussila przeciwko Finlandii*. Rzecznik zauważył, że *jak wielokrotnie podkreślała w swoich uwagach Komisja, w wyroku w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, wydanym przez Wielką Izbę ETPC, potwierdził on to, co częściowo zostało już wcześniej stwierdzone w innych wyrokach, to znaczy że w kontekście postępowań prowadzących do zastosowania sankcji, jakie należy uznać za sankcje karne na podstawie art. 6 EKPC, można dokonać podziału na postępowania (i sankcje), które wchodzą w zakres „twardego rdzenia” prawa karnego, oraz takie, które leżą poza nim. (...) ETPC stwierdził, że przyjęcie autonomicznego pojęcia „oskarżenia w sprawie karnej” doprowadziło do stopniowego rozszerzenia zakresu karnego art. 6 EKPC na obszary, które „nie wchodzą formalnie w skład tradycyjnych kategorii prawa karnego”, takich jak właśnie „kary finansowe za naruszenie prawa konkurencji”. Następnie Rzecznik wskazał jednak, że w tych dziedzinach gwarancje oferowane przez wspomniany artykuł „nie muszą koniecznie mieć zastosowania w całym ich zakresie.*

Wśród gwarancji prawnokarnych, które znalazły zastosowanie w orzecznictwie unijnym także w odniesieniu do kar administracyjnych znalazły się: zasada przewidywalności i przejrzystości normy przewidującej sankcje¹⁹¹, zakaz

¹⁸⁹ M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 241.

¹⁹⁰ Przykładowo opinia M. Darmona w sprawie *Orkem* – za: M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli...*, s. 241 – 242.

¹⁹¹ Wyrok z dnia 25 września 1984, w sprawie *Könecke*, C 117/83; wyrok z dnia 8 października 2008 r. w sprawie *Schunk GmbH and Schunk Kohlenstoff-Technik GmbH*, T 69/04.

retroaktywnego oddziaływania sankcji¹⁹², domniemanie niewinności (w aspekcie proceduralnym)¹⁹³, prawo do obrony, zasada równości broni¹⁹⁴.

Odnosnie problematyki zasady *ne bis in idem* w kontekście krzyżowania się sankcji karnych i administracyjnych z tytułu tych samych naruszeń, niezależnie od omówionego wyroku w sprawie *Bonda*, warto przywołać też wyrok Wielkiej Izby TS WE wydany w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne sądu szwedzkiego w sprawie *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi* (nr C-617/10)¹⁹⁵. W wyroku z dnia 26 lutego 2013 r. TSUE stwierdził, że *należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że art. 50 karty nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie łącznie sankcji o charakterze podatkowym i sankcji karnych za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązków informacyjnych w dziedzinie podatku VAT. Państwom członkowskim przysługuje bowiem swoboda wyboru sankcji w celu zapewnienia poboru w pełnej wysokości dochodów z podatku VAT, a tym samym ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965, pkt 24; z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-213/99 de Andrade, Rec. s. I-11083, pkt 19; z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-91/02 Hannl-Hofstetter, Rec. s. I-12077, pkt 17). Sankcje te mogą więc mieć postać sankcji administracyjnych, sankcji karnych lub obu tych rodzajów sankcji łącznie. Dopiero jeżeli sankcja podatkowa ma charakter karny w rozumieniu art. 50 karty i jest ostateczna, zasada wyrażona w tym przepisie staje na przeszkodzie prowadzeniu przeciwko tej samej osobie kolejnego postępowania karnego.*

Na kanwie tej sprawy warto również wskazać na opinię rzecznika Pedra Cruza Villalona. Zauważył on, że *na obecnym etapie integracji europejskiej art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie prowadziły postępowanie karne, którego przedmiotem jest stan faktyczny, w związku z którym zostały wcześniej zastosowane prawomocne sankcje nałożone w drodze administracyjnej i dotyczące*

¹⁹² Wyrok z dnia 8 lutego 2007 r., w sprawie *Groupe Danone*, C 3/06.

¹⁹³ Wyrok z 8 lipca w sprawie *Hüls AG*, C 199/92P.

¹⁹⁴ Szerzej zob. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym*, s. 247 i n.

¹⁹⁵ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-617/10#>.

tych samych czynów, pod warunkiem jednakże iż sąd karny będzie mógł uwzględnić istnienie wcześniejszej sankcji administracyjnej dla celów złagodzenia wymiaru kary, która może zostać orzeczona przez tenże sąd.

VII. Analiza przepisów statuujących odpowiedzialność administracyjno-karną w Polsce z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa i orzecznictwa

1. Ogólna analiza

Przedstawiona obok niniejszego opracowania tabela uwzględnia zestawienie kar pieniężnych, opłat podwyższonych i opłat sankcyjnych przewidzianych przez obowiązujące obecnie przepisy prawa. W odniesieniu do sfery podatkowej podmiotów podlegających karom pieniężnym, cechą wspólną tych środków jest, że nie są one uważane za koszty uzyskania przychodu zarówno ani na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.) ani ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. z 2012 r., poz. 361 ze zm.). Już na wstępie odwołania wymaga fakt, iż problematyka stosowania tego rodzaju finansowych środków represyjnych stosowanych przez organy administracji znajduje szerokie odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie, zwłaszcza administracyjnym, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Należy jednocześnie mieć na uwadze, iż przepisy warunkujące odpowiedzialność za popełnienie konkretnych naruszeń nie są traktowane przez ustawodawcę jako przepisy karne, a kary pieniężne nie są traktowane jako grzywny. Szczególny charakter tego rodzaju odpowiedzialności przejawia się w składających się na nią elementach z pogranicza prawa karnego i prawa administracyjnego. Co istotne, odpowiedzialność tego rodzaju nie posiada co do zasady charakteru odszkodowawczego. Z drugiej strony nie zawsze jest ona także uzależniona od okoliczności popełnienia czynu stanowiącego określone w ustawie naruszenie, jak to ma miejsce w odniesieniu do odpowiedzialności karnej.

Omawiana w tym miejscu odpowiedzialność administracyjno-karna uwarunkowana jest przede wszystkim ustaleniem przez uprawniony organ bezprawności działania, które prowadzić ma do nałożenia kary przewidzianej przepisami prawa. Próba zdefiniowania charakteru tej odpowiedzialności nie może jednak znacząco odbiegać od założeń ustawodawcy w zakresie kształtowania sposobu nakładania i wymierzania kar pieniężnych. Zaznaczyć trzeba, że przewidziane w tym zakresie

sankcje stanowią swego rodzaju formę przymusu istniejącą co prawda w prawie administracyjnym, przy czym należy mieć na uwadze, że zawierają one liczne elementy przewidziane w prawie karnym. Powyższe prowadzi do rozważenia kwestii związanej z poniekąd hybrydalnym charakterem tej odpowiedzialności.

Problemem, który pojawia się w doktrynie i orzecznictwie jest kwestia funkcji, które spełniać mają kary wymierzane przez organ za naruszenie przepisów. W szczególności, czy jest to funkcja represyjna, czy też może funkcja prewencyjna, czy odszkodowawcza. Cele jakie pełnić mają konkretne kary różnie eksponowane są w orzecznictwie sądowym. I tak, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. na gruncie ustawy o drogach publicznych uznał, że *Kary wymierzane na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) powinny spełniać przede wszystkim funkcje represyjne a nie fiskalne, którą to funkcję kara taka może przybrać np. w przypadku celowego przedłużenia postępowania, aby była ona naliczona za dłuższy okres*¹⁹⁶. Dla odmiany Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 stycznia 2010 r. na tle opłat pobieranych w oparciu o art. 56 ustawy Prawo energetyczne wskazał, że *Opłata za nielegalny pobór energii nie legalizuje też wcześniejszych naruszeń prawa (pomimo zapłaty opłaty, sam czyn przestępny nadal podlegać będzie ściganiu), stanowi jedynie ryczałtową rekompensatę za pobraną energię, uszkodzenia sieci i urządzeń pomiarowych itp. Celem opłaty nie jest tylko prosty zwrot należności za dostarczoną energię, ale też ryczałtowa rekompensata za wszystkie poniesione szkody w związku z nielegalnym poborem. Opłata ta poprzez swoją wysokość pełni też rolę odstrasżającą, mającą na celu poprzez swą dolegliwość i łatwiejszy sposób egzekucji (w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) odstraszyć od popełniania tego typu czynów*¹⁹⁷.

W literaturze administracyjnoprawnej przyjmuje się zwykle, że kary pieniężne powierzone do stosowania organom administracyjnym stanowią szczególną kategorię środków przymusowych, ich celem jest zapewnienie wykonania generalnego aktu administracyjnego przez podmiot zobowiązany, a cechą to, że nie

¹⁹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2014 r., II SA/GI 285/14, LEX nr 15225583.

¹⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2019 r., I FSK 1501/08, LEX 593614.

realizując bezpośrednio aktu administracyjnego, oddziałują, poprzez pewną dolegliwość, na zobowiązanego, w sposób pośredni zmuszając go do wykonania tego aktu¹⁹⁸. Równocześnie jednak przyznaje się, że faktycznie pełnią cztery podstawowe funkcje, a to: stymulacyjną, represyjną, prewencyjną oraz redystrybucyjną¹⁹⁹.

Administracyjna odpowiedzialność finansowa przewidziana jest obecnie w ponad stu aktach prawnych pod postacią kar pieniężnych, opłat sankcyjnych, podwyższonych, itp. Ilość norm, w których przewidziano konkretną odpowiedzialność jest zdecydowanie wyższa. Podkreślić jednak należy, iż liczba zachowań podlegających odpowiedzialności tego rodzaju jest większa od liczby przepisów, które je statuują. Wynika to z faktu, iż ustawodawca niejednokrotnie w jednej konkretnej jednostce redakcyjnej wskazuje na wiele zachowań, których spełnienie łącznie lub każdego z osobna prowadzi do podlegania odpowiedzialności administracyjno-karnej.

Jak wynika z załączonej tabeli obowiązujące przepisy prawa administracyjnego zawierają wiele norm prawnych odnoszących się do nakazów, zakazów i obowiązków, które spełniać muszą określone podmioty w praktycznie każdej sferze działalności. Odpowiedzialności tej podlegają zatem zarówno podmioty wyspecjalizowane prowadzące daną działalność gospodarczą uprawnione do świadczenia usług konkretnego rodzaju, lecz także podmioty nimi zarządzające, kierujące i podejmujące decyzje. Charakterystyka każdego z nich przedstawiona została pokrótce poniżej.

2. Elementy materialnoprawne

2.1. Sposób określenia podmiotu odpowiedzialnego

Ustawodawca ustanawiając finansową odpowiedzialność administracyjną posługuje się takimi sformułowaniami, które pozwalają na zakreślenie szerokiego kręgu

¹⁹⁸ J. Jendrośka, *System środków prawnych zapewniających przymusową realizację aktu administracyjnego*, Kontrola Państwowa 1960, nr 6, s. 2; tenże: *Koncepcja sankcji karnej w prawie administracyjnym* (w:) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych. Zbiór studiów poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wydawnictwo PAN 1978, s. 123; M. Sachajko, *Komentarz do art.56 ustawy - Prawo energetyczne* (w:) *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. Z. Muras, M. Swora, LEX 2010, pkt. 9; o cechach i typach sankcji administracyjnych zob. też: M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8, s. 68.

¹⁹⁹M. Sachajko, *Komentarz...*, pkt 9; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 156.

podmiotów podlegających tej odpowiedzialności. Istotne znaczenie w tym względzie ma przede wszystkim podział na osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wydaje się jednak, że podział ten może utrzymać się jedynie w przypadku ogólnego odniesienia się do podmiotów podlegających tego rodzaju odpowiedzialności. Podmioty te są bowiem zdecydowanie zróżnicowane, a to ze względu na charakter prowadzonej przez nie działalności wynikający z zakresu regulacji konkretnych przepisów statuujących tego rodzaju odpowiedzialność. Ustawodawca przy wymierzaniu kar określonym podmiotom niejednokrotnie także odwołuje się do słownika pojęć, który został zawarty w danej ustawie zawierającego definicję tego konkretnego podmiotu, który podlega odpowiedzialności. Istotne jest jednak to, aby podmiot ten został wskazany w ustawie. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r. wydanym na gruncie ustawy o drogach publicznych: *Stroną postępowania w przedmiocie umieszczenia reklamy w pasie drogowym, a zatem obowiązany do uzyskania stosownej decyzji zarządcy drogi, jest właściciel danej reklamy. On jest bowiem w tym zakresie podmiotem stosunku publicznoprawnego w relacjach z organem administracji publicznej. Zatem, to właściciel reklamy umieszczonej w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi jest biernie legitymowany w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, toczącym się w trybie przepisu art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115). Kwestii legitymacji do bycia stroną w postępowaniu o nałożenie sankcji o charakterze publicznoprawnym, wynikającej z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, nie jest władna zmienić umowa. Umowa, jako instrument prawa cywilnego, co do zasady wiąże tylko strony, które ją zawarły, nie zaś nie będący jej stroną organ administracji publicznej*²⁰⁰.

2.1.1. „Kto...”

W części przepisów statuujących kary pieniężne ustawodawca posługuje się partykułą „kto...”. Oznacza to, iż w zasadzie każdy podmiot, tak jak zostało wskazane powyżej, niezależnie, czy jest to osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka

²⁰⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2008 r., II GSK 560/08, LEX nr 518207.

organizacyjna nieposiadająca odpowiedzialności prawnej podlegać może odpowiedzialności przewidzianej tego rodzaju ustawą. Ma to miejsce np. w ustawie o publicznym transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.), ustawie o organizacji rynku rybnego z dnia 5 grudnia 2008 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1970), ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 594 ze zm.), ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1577 ze zm.) i innych.

2.1.2. Konkretny podmiot

Drugą grupę stanowią takie regulacje, które ograniczają możliwość popełnienia deliktu administracyjnego tylko co do określonej grupy podmiotów. Z drugiej strony należy wskazać, że nie każdy podmiot uprawniony jest do prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju (np. dlatego, iż ustawodawca przewidział prowadzenie tej działalności w określonej formie prawnej). Za przykład może tu służyć m.in. działalność ubezpieczeniowa. W świetle ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej zakład ubezpieczeń może prowadzić działalność ubezpieczeniową w formie spółki akcyjnej, товариства ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE) (Dz.Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251). I tak odpowiednio zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844 ze zm.) karze pieniężnej do wysokości 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 280, za poprzedni rok obrotowy (a w przypadku gdy zakład nie wykonywał działalności lub uzyskał składkę przypisaną brutto poniżej 20 mln złotych - do wysokości 100 000 złotych) z art. 362 ust. 1 pkt 2 podlega zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji, który może być prowadzony we wskazanej powyżej formie. Zbliżona regulacja znajduje się w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2010 Nr 81, poz. 530 ze zm.). Przepis art. 43 ust. 2 ww. ustawy stanowi o możliwości nałożenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki na biuro informacji gospodarczej. Biuro to jednak, zgodnie z art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy może być prowadzone wyłącznie w formie spółki akcyjnej,

o kapitale zakładowym nie mniejszym niż 4 000 000 złotych. Tym samym ustawodawca z góry ogranicza katalog podmiotów podlegających w tym zakresie karze pieniężnej za brak usunięcia nieprawidłowości.

Dlatego też krąg podmiotów, które mogą dopuścić się określonego naruszenia zostaje wyraźnie z tego względu z góry ograniczony przez samego ustawodawcę. Celem przykładu należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2006 r., zgodnie z którym: *Kluczową rolę w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary za wykonywanie transportu drogowego bez posiadania licencji ma ustalenie charakteru świadczonych przez stronę usług, w szczególności jeśli twierdzi ona, iż w okresie poprzedzającym uzyskanie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego wykonywała jedynie transport w ramach usług pomocy drogowej i usuwania skutków awarii*²⁰¹. Zwrócić jednak należy uwagę na stan faktyczny w cytowanym powyżej orzeczeniu. Wynika z niego, iż w zaskarżonej decyzji organ wskazał, iż podstawą nałożenia kary pieniężnej było wykonywanie przez skarżącą – w okresie objętym kontrolą, a przed dniem udzielenia licencji - usługi transportowej pomimo braku wymaganego dokumentu uprawniającego do świadczenia tego rodzaju usług. Sąd jednak zauważył, iż zebrany przez organ materiał dowodowy, a w szczególności rachunki za wykonywane usługi nie stanowią jednoznacznego dowodu na rzecz charakteru świadczonych przez skarżącą usług. Z tego też względu nie było możliwe prawidłowe rozstrzygnięcie o wymierzeniu skarżącej kary pieniężnej za wykonywanie transportu drogowego rzeczy bez wymaganej licencji. Powyższe prowadzi zatem do wniosku, iż charakter wykonywanej działalności, a także forma jej wykonywania zgodna z prawem ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za dokonanie naruszeń.

2.1.3. Tylko osoba fizyczna

Trzecią grupę stanowią regulacje, w których ustawodawca czyni odpowiedzialnym za dokonanie naruszenia osobę fizyczną, precyzując tę odpowiedzialność poprzez wskazanie, jaka konkretnie osoba (której działalność mieści się w granicach tej ustawy) jej podlega. Ustawodawca posługuje się tą formułą, czyniąc

²⁰¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2006 r., VI SA/Wa 1896/06, LEX nr 331765.

odpowiedzialnym osoby odpowiedzialne na stanowiskach kierowniczych, osoby zarządzające przedsiębiorstwem, będące członkami zarządu, dyrektorami lub pełniące funkcje upoważnionych przedstawicieli, itp. Przykładowo w ustawie o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm) ustawodawca wyróżnia odpowiedzialność kierownika podmiotu prowadzącego działalność leczniczą. Z kolei, w ustawie Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1489 ze zm.) ustawodawca wyróżnia krąg podmiotów podlegających karze w ten sposób, iż wskazuje na kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub związku takich przedsiębiorców. Dalej, ustawa Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.) rozróżnia odpowiedzialność kierownika jednostki administracyjnej, kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej działalność związaną z narażeniem, polegającą na budowie, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji elektrowni jądrowej, pracownika, a ponadto samej jednostki organizacyjnej. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.) istnieje odpowiedzialność osoby zarządzającej, a także osoby pełniącej funkcję kierowniczą lub wchodzącej w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, a w ustawie Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) kierownika przedsiębiorstwa energetycznego.

2.1.4. Przedsiębiorca

Wśród podmiotów podlegających odpowiedzialności administracyjno-karnej należy wyróżnić także czwartą grupę – przedsiębiorców. Ustawodawca bowiem posługuje się tym terminem m.in. w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.), w ustawie o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 649), ustawie Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1131 ze zm.), ustawie Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 205 ze zm.), ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2016 r., poz. 542 ze zm.), ustawie Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2001 Nr 126, poz. 1381 ze zm.) i ustawie o nadmiernych zapasach produktów rolnych i produktów cukrowych (Dz.U. z 2004 Nr 97, poz. 964 ze zm.).

Co do zasady termin „przedsiębiorca” odnosi się do definicji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 Nr 173, poz. 1807 ze zm.), zgodnie z którą przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Od tej reguły istnieją także wyjątki. Przykładowo w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.) za przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także: *osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w tej ustawie i związek przedsiębiorców w rozumieniu ustawy, z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.* Dla porównania w rozumieniu ustawy Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1131 ze zm.) przedsiębiorcą jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą, a w ustawie Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 605 ze zm.) istnieje odesłanie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie dotyczącym kontroli tej działalności.

Podsumowując, należy wskazać, iż sposób określenia podmiotów podlegających odpowiedzialności administracyjno-karnej jest zróżnicowany i odpowiedzialność ta niekiedy bywa adresowana wyłącznie do osób fizycznych, niekiedy tylko do osób prawnych, a niekiedy zaś do podmiotów, które mogą występować w danym obszarze zarówno jako osoby fizyczne, jak i osoby prawne w zależności od prowadzonej przez nie działalności. Charakterystyka podmiotów podlegających deliktom administracyjnym polega więc w zasadzie przede wszystkim na wskazaniu odmienności istniejących pomiędzy tymi podmiotami, a także sposobu, w jaki ustawodawca ich zdefiniował.

2.2. Sposób określenia znamion czynu podlegającego ukaraniu

Analizowane przepisy statuuja formę represji publicznoprawnej polegającej na wymierzeniu kary pieniężnej za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Bezprawność może wynikać zarówno z działania, jak i zaniechania, wówczas, gdy na sprawcy ciążył obowiązek konkretnego działania. Bezprawność może wynikać też z „trwania stanu naruszającego prawo” i braku działania w tym zakresie przez zobowiązany podmiot mającego za zadanie doprowadzenie tego stanu do zgodności z prawem. Ustawodawca posługuje się sformułowaniami, iż podmiot dopuścił się „naruszenia warunków” bądź „złamania obowiązków”. Ustawodawca w tym zakresie wyróżnia zarówno działanie podmiotów podlegających odpowiedzialności, a także zaniechanie czynnościom, do których byli zobligowani.

Przykładowo w ustawie o lasach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz.2100 ze zm.) ustawodawca statuuje karalność m.in. za “wprowadzanie do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z drewna” (działanie), a w ustawie o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2014 r., poz. 915 ze zm.) statuuje karalność za brak uwidocznienia przez przedsiębiorcę w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług ceny oraz ceny jednostkowej towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen, a także w przypadku obniżki ceny – braku uwidocznienia informacji o przyczynie wprowadzenia obniżki (zaniechanie).

Niejednokrotnie ustawodawca w sposób bardzo szczegółowy, czy wręcz kazuistyczny opisuje typy czynów podlegających ukaraniu, np. wskazując, iż wykaz naruszeń obowiązków lub warunków (a w konsekwencji także wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia) określany jest przez odpowiedni załącznik do ustawy. Ma to miejsce m.in. w przypadku ustawy o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), zgodnie z którą (art. 92a ust. 6 cyt. ustawy) wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, którym podlega podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, a także wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określone zostały w załącznik nr 3 do ustawy, czy ustawie o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015, poz. 222), gdzie konkretyzacja

niektórych czynów podlegających ukaraniu i wysokości grożącej zań kary nastąpiła w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za poważne naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.2015, poz. 1455).

2.3. Kara

Zaistnienie określonych ustawą przesłanek odpowiedzialności zobowiązuje uprawniony organ do wymierzenia kary administracyjnej. Zgodnie z orzeczeniem zapadłym na tle przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171, poz. 1225) WSA w Warszawie stwierdził, iż: "(...) sformułowanie *"kto nie przestrzega", "podlega karze"* obliuguje uprawniony organ do nałożenia takiej kary, w każdym przypadku ustalenia, że doszło do naruszenia wymagań określonych w wymienionych w nim przepisach²⁰²". Powyższe zapatrywanie zostało też bardzo wyraźnie potwierdzone w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2007 r., gdzie stwierdzono: *Wymierzenie kary w kwocie 0 zł lub uchylene decyzji w zakresie kary pieniężnej i oddalenie odwołania, w sytuacji gdy przepisy Prawa energetycznego nie przewidują możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku stwierdzenia ich naruszenia, jest niezgodne z prawem.*²⁰³ Powyższe zatem prowadzi do wniosku, iż zawsze jeżeli doszło do naruszenia obowiązków we wskazanych powyżej przepisach każdy podmiot ponosił będzie odpowiedzialność administracyjno-karną. Wymaga to w pierwszej kolejności stwierdzenia przez uprawniony organ zaistnienia naruszenia lub przyczynienia się do jej powstania, a czasem nawet stopnia zawinienia.

Niejednokrotnie także, ustawa nie określa żadnych przesłanek, których zaistnienie prowadzi do podlegania przez sprawcę karze (włączając w to uprawnienie organu do odstąpienia od wymierzenia kary bądź też służących zminimalizowaniu jej zakresu). Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że nałożenie kary pieniężnej w przewidzianych przez konkretną ustawę okolicznościach faktycznych musi jednak znaleźć uzasadnienie w jej celu²⁰⁴. Cel zaś może być represyjny

²⁰² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2009 r., VII SA/Wa 686/09, LEX nr 553597.

²⁰³ Wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., III SK 1/07, LEX 487519.

²⁰⁴ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 sierpnia 2013 r., VII SA/Wa 593/13, LEX nr 1368324 a także w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1169/13, LEX nr 1543153.

wówczas, gdy doszło do ewidentnego i niebudzącego wątpliwości naruszenia zakazu lub nakazu wskazanego w przepisach ustawy.

Co do zasady wysokość kar administracyjnych i sposób ich obliczenia wskazane są w przepisach statuujących tę odpowiedzialność zawartych w samej ustawie bądź w załączniku do tej ustawy. Są jednak wyjątki polegające na tym, iż wysokość kar regulowana jest przez rozporządzenie ministra właściwego ze względu na dziedzinę, której dotyczy ta konkretna ustawa. Zdarza się więc, że wysokość kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określona jest zatem w akcie podstawowym. Jak wskazano wcześniej, praktyka taka została zaakceptowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pod warunkiem jednak istnienia wówczas bardzo precyzyjnej podstawy ustawowej ściśle limitującej zasady określania w rozporządzeniu kar za poszczególne naruszenia²⁰⁵. Odnotować należy, że jak wskazuje analiza ustawodawstwa, zazwyczaj tam, gdzie ustawodawca w przepisach danej ustawy odsyła do rozporządzenia, kryteria ustalania kar za konkretne naruszenia sprecyzowane są w sposób bardzo dokładny. Tytułem przykładu powołać należy m.in. art. 129 ustawy o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r., poz. 222), zgodnie z którym minister właściwy do spraw rybołówstwa obowiązany jest do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 120, art. 124 pkt 3 lit. a, art. 125, art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 1, różnicując je w zależności od rodzaju dokonanych naruszeń, ich społecznej szkodliwości, wpływu na stan żywych zasobów morza i ekosystemu morskiego oraz w zależności od osiągniętych korzyści finansowych wynikających z danego naruszenia lub od wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku tego naruszenia. Zgodnie z art. 126 ust. 3 ww. ustawy minister właściwy do spraw rybołówstwa, mając na uwadze powtarzalność naruszeń przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, ich wpływ na stan żywych zasobów morza i ekosystemu morskiego, osiągnięte korzyści finansowe powstałe w wyniku naruszeń i ich społeczną szkodliwość, określa, w drodze rozporządzenia, wysokość kar pieniężnych za poważne naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa nie mniejszą niż ośmiokrotność wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku popełnienia poważnego naruszenia i nieprzekraczającą dwudziestokrotności tej wartości, która jest ustalana na podstawie średniej ceny rynkowej danego gatunku organizmów morskich wynikającej

²⁰⁵ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK-A 2009/7, poz. 105.

z elektronicznego systemu raportowania połowów na dzień popełnienia naruszenia, a jeżeli w tym systemie brak jest średniej ceny rynkowej na dzień popełnienia naruszenia, bierze się pod uwagę średnią cenę rynkową wynikającą z tego systemu na dzień najbliższy przed dniem, w którym popełniono naruszenie.

Z analizowanego ustawodawstwa wynika, iż ustawodawca posługuje się dwoma modelami w zakresie regulowania administracyjnych kar pieniężnych. Pierwszy w którym, wskazuje sztywne stawki w postaci ściśle określonej kwoty za dane naruszenie lub w postaci stałych przeliczników w oparciu o które organ administracji dokonuje jedynie matematycznego wyliczenia wysokości kary należnej za dany, ustalany w toku postępowania rozmiar naruszenia. I drugi model, w którym ustawodawca posługuje się widełkowym sposobem określenia zagrożenia karą, zwykle wówczas ustanawiając też mniej lub bardziej precyzyjne dyrektywy wymiaru kary w konkretnych przypadkach. Rodzaje tych kar zaprezentowane zostaną poniżej.

2.3.1. Sztywne stawki kar

Kary określone przez ustawodawcę stawką sztywną przybierają postać kar jednorazowych lub kar biegnących, wymierzanych z uwzględnieniem czasokresu naruszenia, tzn. ustawodawca wskazuje w sposób sztywny i jednoznaczny wysokość kary, której podlegać będzie uprawniony podmiot – np. w ustawie o publicznym transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.) – 10 000,00 zł - za *wykonanie regularnego przewozu osób, w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej w transporcie kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim lub w żegludze śródlądowej, bez umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo bez potwierdzenia zgłoszenia przewozu* (art. 63), 1 000,00 zł - za *brak wystąpienia do właściwego organizatora z wnioskiem o zmianę treści zaświadczenia, o którym mowa w art. 28 ust. 1, lub potwierdzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1, w przypadku wszelkich zmian dotyczących: oznaczenia przedsiębiorcy, jego siedziby (miejsca zamieszkania) lub adresu, numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile operator lub przewoźnik taki numer posiada, numeru identyfikacji podatkowej (NIP), nie później niż w terminie 14 dni od dnia ich powstania; za brak zgłoszenia na piśmie właściwemu organizatorowi zmiany*

dotyczącej rozkładu jazdy w terminach określonych w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe lub za brak przekazania organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego r., informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań - podmiot podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł (w przypadku operatora lub przewoźnika) – art. 64 ust. 1; 1000,00 zł – za brak zwrotu przez przewoźnika dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 1, organizatorowi, który wydał potwierdzenie zgłoszenia przewozu: niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o cofnięciu potwierdzenia stała się ostateczna, w przypadkach, o których mowa w art. 35 ust. 4, albo wraz z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia potwierdzenia zgłoszenia przewozów, a także w przypadku braku poinformowania właściwego organizatora o podjęciu wykonywania przewozu we wskazanym przez siebie terminie w przypadku zawieszenia jego wykonywania (art. 64 ust. 2 i 3). W ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1728 ze zm) 5 000,00 zł za magazynowanie biopaliwa w zbiorniku nieoznakowanym w sposób określony przepisami ustawy, zaopatrywanie floty w to biopaliwo z dystrybutora nieoznakowanego w sposób określony przepisami ustawy, za niewykonanie obowiązku informowania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zmianie danych zawartych w zgłoszeniu, za niezamieszczenie na stacji paliwowej lub stacji zakładowej informacji dotyczących zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych wprowadzanych do obrotu na tej stacji w sposób określony w art. 9a, nieoznakowanie dystrybutora na stacji paliwowej lub stacji zakładowej w sposób określony przepisami ustawy, za nieprzekazanie w terminie sprawozdania rocznego wskazanego w ustawie (art. 35a pkt 1-4 i 6,8).

Drugie z nich – kary biegnące wymierzane są w sposób proporcjonalny do czasokresu trwania stanu sprzecznego z normą sankcjonowaną. Za przykład może tu posłużyć art. 298 ust. 1 pkt 1 -2 Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 672 ze zm.), zgodnie z którym kara biegnąca jest naliczana, z zastrzeżeniem przepisów wskazanych w ustawie do czasu stwierdzenia, na zasadach tam określonych, zmiany wielkości przekroczenia lub naruszenia.

2.3.2. Kary względnie oznaczone i dyrektywy ich wymiaru

Ustawodawca niejednokrotnie posługuje się karami określonymi w sposób względny, przewidując jednocześnie szerokie uprawnienia organów w zakresie zindywidualizowania wysokości kary, uzależniając jej wymiar np. od okoliczności, w których doszło do zaistnienia naruszenia, stopnia szkodliwości czynu, zakresu popełnionego naruszenia, czy wysokości przychodów podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie. Ma to miejsce m.in. w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 1651 ze zm.), ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1536), ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2167 ze zm.), czy też w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 186 ze zm.)

Dla porównania w ustawie z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. poz. 915 ze zm) ustawodawca oprócz stopnia naruszenia obowiązków, nakazuje brać pod uwagę zarówno dotychczasową działalność przedsiębiorcy, jak i wielkość jego obrotów i przychodu. Także w ustawie Prawo energetyczne wysokość kary uzależniona jest od wysokości przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę, co zresztą znajduje potwierdzenie w orzecznictwie m.in. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2012 r., który uznał, iż: *Przepis ustawy (art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne - t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059) wyraźnie stanowi, że wysokość kary pieniężnej ustala się w oparciu o przychód osiągnięty przez danego przedsiębiorcę w poprzednim r. podatkowym, chodzi zatem o rok poprzedni w stosunku do r. wydania decyzji*²⁰⁶. W ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. poz. 266) ustawodawca uzależnia wysokość kary od rodzaju i okoliczności naruszenia, wpływu naruszenia na powstanie u zwierząt niepotrzebnego bólu, cierpienia, dystresu lub trwałego uszkodzenia organizmu, okres trwania naruszenia, dotychczasowej działalności hodowcy, dostawcy i użytkownika (art. 69 ust. 1-4). W ustawie z dnia 21

²⁰⁶ Wyrok SA w Warszawie z dnia 6 września 2012 r., VI ACa 464/12, LEX nr 1238392.

czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1100 ze zm.) istotne znaczenia ma stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczba materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku w sposób niezgodny z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a zatem niejako stan recydywy, współprace z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania (art. 65h, ust. 2). Dla porównania, w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.) szczególne znaczenie przy wymiarze kary ma stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczba ciśnieniowych urządzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpraca z organem prowadzącym postępowanie, zwłaszcza przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania (art. 112b, ust. 2). W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.) przesłankami ustalania wysokości kar pieniężnych stanowią stopień i zakres naruszenia, jego wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia (art. 167a ust. 1, 2b, art. 167a ust. 2). W podobny sposób ustawodawca uregulował wysokość kary pieniężnej w przepisie art. 50 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1536) wskazując, iż przy ustalaniu wysokości tej kary bierze się pod uwagę: cenę zbytu netto w przypadku wnioskodawcy, cenę hurtową netto w przypadku podmiotu uprawnionego do obrotu hurtowego, cenę detaliczną netto w przypadku podmiotu uprawnionego do obrotu detalicznego.

Niezależnie zresztą, czy ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dodatkowych kryteriów wymiaru kary, czy nie, zdaniem Sądu Najwyższego: *Przy stosowaniu przepisów prawa dotyczących administracyjnych kar pieniężnych należy uwzględnić zasadę proporcjonalności*²⁰⁷, W tym samym wyroku Sąd Najwyższy

²⁰⁷ Wyrok SN z dnia z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, LEX nr 737390. Orzeczenie to zapadło na gruncie przepisów prawa energetycznego w zakresie nałożenia kary administracyjnej na podmiot z tytułu naruszenia obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców.

zwraca także uwagę na obowiązek przywiązywania szczególnej wagi do respektowania ograniczeń swobody ustawodawcy i organów administracji wynikających z Konstytucji RP w przypadku wymierzania sankcji w postaci kar administracyjnych²⁰⁸.

Odnosząc się do sposobu, w jaki jest ustanowione zagrożenie karami przez ustawodawcę, wskazać należy, iż istnieje kilka dających się wyodrębnić grup przepisów.

W pierwszej kolejności należy wskazać te regulacje, gdzie ustawodawca określił zagrożenie karą administracyjną w sposób widełkowy wskazując, że kara ta wynosi „od...do”. Przykładem takiego sposobu określania kar jest ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1577 ze zm.), gdzie istnieje możliwość wymierzenia kary od 200 zł do 66 000,00 zł w zależności od popełnionego naruszenia (art. 26). W tym względzie istotne znaczenie mogą mieć (jeśli ustawodawca takowe przewidział tak jak w cytowanej powyżej ustawie, przywołane wcześniej okoliczności towarzyszące naruszeniu). Nie zawsze zresztą „widełki” określane są kwotowo. Zdarza się, że ustawodawca relatywizuje wysokość grożących kar do wielokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁰⁹ (tak np. w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.), ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1113 ze zm.) lub w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.), czy też do wielokrotności miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (tak np. w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 393 ze zm.) bądź ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1844 ze zm.) lub w ustawie o organizacji rynku rybnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1970). Często też, ustawodawca określając

²⁰⁸ Tak też w uzasadnieniu wyroku SN z 25 kwietnia 2007, III SK 1/07, LEX 487519.

²⁰⁹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2008 ze zm.

zagrożenie karą odnosi się do przychodu bądź wynagrodzenia otrzymywanego przez ukarany podmiot, lub do wartości korzyści, które uzyskał on, uchybiając przepisom ustawy. Ma to miejsce m.in. w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.), zgodnie z którym karę wymierza się do trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia ukaranej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące poprzedzające miesiąc, w którym nałożono karę

Zdarza się, że ustawodawca uzależnia wysokość kary od ilości popełnionych naruszeń, wskazując maksymalną sumę kar, którą podmiot ten może ponieść, bądź też odwołując się do jednej kontroli i sumy kar, a nie poszczególnych naruszeń. Tytułem przykładu można tu powołać przepis art. 140m ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), zgodnie z którą wysokość kary za wprowadzenie do obrotu nowego pojazdu bez wymaganego odpowiedniego świadectwa homologacji typu lub innego równoważnego dokumentu wynosi nie więcej niż 25% wartości sprzedaży wynikającej z wprowadzenia do obrotu pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części, za wprowadzenie do obrotu nowego pojazd bez wymaganego odpowiedniego świadectwa homologacji typu lub innego równoważnego dokumentu, o których mowa w ustawie, ponowne wprowadzenie do obrotu pojazdu wycofanego z obrotu, wprowadzenie do obrotu nowego przedmiotu wyposażenia lub części, ponowne wprowadzenie do obrotu przedmiotu wyposażenia lub części wycofanej z obrotu wbrew przepisom ustawy (art. 140m ust. 1-4).

Warto w tym miejscu przytoczyć Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2012 r., w którym uznał on, iż: *W przypadku nałożenia obowiązku uiszczenia sumy kar pieniężnych podczas jednej kontroli drogowej organ administracji działa w ramach jednego stosunku administracyjnego i jednej sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym. Wynika to z regulacji ust. 2 art. 92 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.), odwołującej się do jednej kontroli i sumy kar, a nie poszczególnych naruszeń*²¹⁰. Zdaniem tego samego sądu w wyroku z dnia 25 listopada 2009 roku: *W przepisie art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym chodzi o jeden czyn*

²¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia z dnia 25 stycznia 2012 r., II GSK 1440/10, LEX nr 1121138.

(podjęte działanie) podmiotu wykonującego przewóz drogowy sprzeczny z prawem, którego konsekwencją jest nałożenie kary pieniężnej. Niezależnie od stwierdzonej liczby naruszonych przepisów będzie to jedna sprawa administracyjna załatwiona jedną decyzją określającą karę pieniężną, na którą będą się składać kary za poszczególne naruszenia. Treść unormowań zawartych w art. 92 ust. 1 i 2 tej ustawy wskazuje, że przedmiotem sprawy administracyjnej jest nałożenie kary pieniężnej za wszystkie naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli²¹¹.

Interesujący mechanizm przewidziany jest w ustawie o drogach publicznych (t.j. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.). Gdy zostanie stwierdzona okoliczność uzasadniająca nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, na zagraniczny podmiot mający siedzibę albo miejsce zamieszkania w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość egzekucji należności nie wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa, osoba przeprowadzająca kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej. Kaucję pobiera się: w formie: gotówkowej, za pokwitowaniem na druku ścisłego zarachowania, bezgotówkowej, za pomocą karty płatniczej, przy czym koszty związane z autoryzacją transakcji i przekazem środków ponosi obowiązany podmiot lub w formie przelewu na wyodrębniony rachunek bankowy organu prowadzącego postępowanie administracyjne w sprawie o nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 lub 2, przy czym koszty przelewu ponosi obowiązany podmiot. Kaucja ta przechowywana jest na nieoprocentowanym rachunku bankowym, a organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie o nałożenie kary pieniężnej przekazuje kaucję: na rachunek bankowy, o którym mowa w ust. 1 – w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stała się ostateczna lub na rachunek bankowy podmiotu, który ją wpłacił – w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Jeśli nie pobrano kaucji, osoba przeprowadzająca kontrolę kieruje lub usuwa pojazd, na koszt podmiotu obowiązanego, na najbliższy parking strzeżony wskazany w ustawie (art. 13m).

²¹¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 173/09, LEX nr 589009.

Niejednokrotnie jednak przepisy uniemożliwiają organowi przypisanie naruszenia przepisów ustawy z uwagi na podjęte działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym, które zostały omówione w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, iż w niektórych ustawach wskazane zostały konkretne okoliczności, które organ uprawniony do nałożenia kary, winien brać pod uwagę, taki np. jak: stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, liczba dotychczas popełnionych naruszeń ustawy, skala naruszeń, działalność ukaranego podmiotu, itp. Ma to miejsce najczęściej tam, gdzie ustawodawca pozostawia decyzji organu możliwość nałożenia kary lub też odstąpienia od niej, bądź też miarkowania jej wysokości, a kary określone są w sposób widełkowy.

Np. w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 678 ze zm), organ wymierzający karę powinien wziąć pod uwagę: stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych i wielkość jego obrotów oraz przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych; w ustawie o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1536) ustawodawca oprócz okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, nakazuje wziąć pod uwagę także uprzednie naruszenia przepisów ustawy; w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.) jako przesłanki wymiaru kary wskazane zostały okoliczności naruszenia przepisów ustawy, fakt uprzedniego naruszenia przepisów ustawy, a także okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes Urzędu ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia i działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia oraz – w przypadkach, o których mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1-3 specyfiki rynku, na którym doszło do naruszenia; w ustawie o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 14 ze zm.), jako kryteria wymiaru kary wskazane zostały: zakres naruszenia, fakt ewentualnej powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia; w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm) organ powinien uwzględnić rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości; w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1048) ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym

możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016 a w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2016 r., poz. 542 ze zm.) stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.

Istnieją jednak takie akty prawne, w których ustawodawca – mimo iż zagrożenie karne zostało ujęte w sposób widełkowy - nie przewidział żadnych kryteriów miarkowania wysokości kary (np. w ustawie o organizacji rynku rybnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1970), ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.), ustawie o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 930 ze zm.), Prawie o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

Konkretna wysokość kar we wszystkich tych przypadkach wymierzana jest w ramach uznania administracyjnego. W literaturze przyjmuje się, iż *uznanie dotyczy przyszłości. Przedmiotem jego nie jest ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego*²¹². Decyzje wydawane w ramach uznania w prawie administracyjnym nie mogą jednak oznaczać się dowolnością, czy arbitralnością. Zakres uznania wyznaczony jest bowiem normami kompetencyjnymi, przepisami o postępowaniu administracyjnym i przepisami prawa materialnego, a organ administracyjny wydając tzw. decyzję uznaniową musi respektować nie tylko przepisy, ale i cel określonej regulacji. *Uznanie administracyjne nie pozwala zatem organowi na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje mu spełnienia każdego żądania obywatela*²¹³. Z tego punktu widzenia szczególne kontrowersje wzbudzają te regulacje administracyjnych kar pieniężnych, które posługując się względnym, widełkowym sposobem określenia zagrożenia karą, równocześnie milczą na temat kryteriów w oparciu o które następować powinno ustalenie kary w indywidualnym przypadku.

²¹² M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63.

²¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 stycznia 2015 r., II SA/Sz 238/14, LEX nr 1644025.

Nie zawsze bowiem, na analizowanym obszarze wystarczającą okolicznością dla oceny prawidłowości działania organu stosującego prawo (tu: nakładającego karę) będzie sam cel regulacji, a to z uwagi na przywoływane wcześniej, a podnoszone w orzecznictwie i literaturze, wątpliwości co do dominujących celów, jakie do osiągnięcia ma konkretna regulacja.

2.4. Wina jako przesłanka odpowiedzialności administracyjno-karnej

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w obszarze odpowiedzialności administracyjno-karnej jest zagadnienie „winy” jako przesłanki tej odpowiedzialności lub szerzej zagadnienie podmiotowej strony tej odpowiedzialności. Jak zauważył, jeszcze w 1995 r. W. Radecki, *W dyskusjach prowadzonych niegdyś w gronie ekonomistów padały argumenty przemawiające za rezygnacją z kar pieniężnych i zastąpieniem ich opłatami między innymi dlatego, że opłata powinna być skuteczniejsza niż kara, która wymaga udowodnienia winy. 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*²¹⁴. Wątpliwości co do przesłanki zawinienia istnieją zatem, jak widać, od początku pojawiania się tej formy odpowiedzialności we współczesnym prawie polskim.

Wprost przesłanka zawinienia, jako kryterium wymiaru finansowej kary administracyjnej, wymieniona została jedynie w kilku przepisach ją statuujących. Są to: art. 103 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 594 ze zm.), art. 24-25 ustawy o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. z 2015, poz. 497 ze zm.), art. 56 ustawy Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.), art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.), art. 88 ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 859). W tym przypadku organ zobligowany jest zatem po stwierdzeniu naruszenia prawa przez określony podmiot, także do ustalenia stopnia jego winy. Choć cytowane przepisy nie mówią o tym wprost, to wydaje się, iż w sytuacji niemożliwości przypisania podmiotowi winy dokonanego naruszenia, brak jest podstaw do wymierzenia kary.

²¹⁴ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 94;

Regulacje te jednak stanowią zdecydowaną mniejszość wśród analizowanych na potrzeby niniejszego opracowania aktów prawnych. W większości analizowanych ustaw statuujących odpowiedzialność administracyjno-karną wina nie została wyrażona jako jej przesłanka. Ustawodawca nie uzależnił więc, co do zasady, nałożenia kary administracyjnej za naruszenie obowiązujących przepisów od ustalenia winy podmiotu podlegającego odpowiedzialności. Zgodnie z treścią zdecydowanej większości przepisów statuujących finansową odpowiedzialność administracyjną, organ administracji ma obowiązek w trakcie postępowania jedynie dokonać ustalenia faktów sprawy, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa zastosować ściśle określone sankcje. W orzecnictwie przyjmuje się zatem, iż podstawę kar, których nałożenie nie jest zależne od zaistnienia winy sprawcy, stanowi konstrukcja obiektywnej odpowiedzialności²¹⁵. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., w odniesieniu do charakteru odpowiedzialności wskazanej w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych: *Kara administracyjna, o której mowa w powyższym przepisie, jest oparta o konstrukcję prawną odpowiedzialności obiektywnej. Realizuje się ona poprzez samo zaistnienie sytuacji naruszenia prawa. Nie ma też możliwości miarkowania kary pieniężnej. Wymierzenie tej kary, mimo że stanowi ingerencję w prawa majątkowe jednostki, to jednak ingerencję dopuszczalną, związaną z niewykonaniem obowiązków nałożonych przez prawo*²¹⁶. Zbliżone stanowisko na gruncie ustawy o transporcie drogowym zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., uznając, iż odpowiedzialność przewidziana w tej ustawie (...) *jest niezależna od winy, co oznacza, że jest ponoszona z tytułu wystąpienia określonego skutku (stwierzonego naruszenia), bez konieczności wykazywania związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu odpowiedzialnego a powstałym skutkiem. Dlatego wystarczającą przesłanką do wymierzenia kary pieniężnej jest stwierdzenie wystąpienia określonego naruszenia, a odpowiedzialność podmiotu zbliżona jest do odpowiedzialności*

²¹⁵ Por. zwłaszcza uchwałę SN z dnia 5 września 1995 r., III AZP 16/95 z glosą K. Gruszeckiego publ. PiP 1996, z. 10, s. 109; zob. także: wyrok NSA z dnia 14 października 1998, IV S.A. 1792/96, publ. LEX nr 45145; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1994, S.A./Lu 49/94, M. Podat. z 1995, z. 6, s. 189; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2001, III S.A. 2661/00, publ. LEX nr 51232.

²¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 r., VI SA/Wa 1949/11, LEX nr 1139765.

ponoszonej na zasadzie ryzyka²¹⁷. W podobnym tonie odnośnie wskazanych powyżej przepisów ustawy wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., stwierdzając, iż: *Wina i stopień zawinienia nie są zatem przesłankami nałożenia kary pieniężnej. W związku z tym badanie świadomości i stosunku podmiotu do danego naruszenia prawa jest co do zasady bez znaczenia dla możliwości wymierzenia omawianej kary*²¹⁸, czy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, zdaniem którego, *Organy administracji stosując przepisy prawa administracyjnego nie relatywizują stwierdzonych uchybień pod kątem umyślności bądź nieumyślności zachowania strony postępowania administracyjnego. Dlatego kwestia winy w zachowaniu się strony tego postępowania, lub jej braku, nie ma znaczenia dla ustalenia stanu faktycznego i wydania decyzji administracyjnej*²¹⁹.

W piśmiennictwie przyjmuje się wręcz, że cechą odpowiedzialności administracyjno-karnej, jest zatem jej zobiektywizowany charakter, wolny od ograniczeń z powodu braku wystąpienia elementu zawinienia. Wskazuje się natomiast, że element winy adresata kary pieniężnej może być natomiast wprowadzony do konkretnej regulacji, na podstawie norm szczególnych²²⁰. Stanowi jednak w tym ujęciu nie jej regułę, ale przeciwnie, wyjątek od reguły.

Brak przesłanki winy nie oznacza jednak w ogóle braku możliwości uwolnienia się przez podmiot podlegający ukaraniu od odpowiedzialności wówczas, gdy stan naruszenia nastąpił na skutek okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności. Orzecznictwo sądowe wielokrotnie dopuszczało taką możliwość. I tak, SN w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. orzekł, że: *Z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów Prawa energetycznego, jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, że na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z Prawa energetycznego nie jest rezultatem jego zachowania*

²¹⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 kwietnia 2016 r., II SA/Ke 25/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B124BA7C38>).

²¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/Wr 634/14, LEX nr 1650047.

²¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 73/05, LEX nr 190705, zob. też np.: Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., III CA 1017/14, KSAG 2015/2/176-195.

²²⁰ Zob. P. Przybysz, *Egzekucja...*, s. 183; M. Sachajko, *Komentarz...*, pkt. 11.

(działania lub zaniechania), lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie przedsiębiorstwu energetycznemu winy umyślnej lub nieumyślnej, co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego między zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną z art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. - Prawo energetyczne. Zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. - Prawo energetyczne w takiej sytuacji prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności ograniczeń wolności gospodarczej. Ustawodawca ustanawiając sankcje administracyjne, musi bowiem uwzględniać podstawowe zasady konstytucyjne, do których zalicza się zasadę proporcjonalności²²¹. Podobna teza została następnie powtórzona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, który stwierdził, iż Z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów p.e., jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, że na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z p.e. nie jest rezultatem jego zachowania (działania lub zaniechania), lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie przedsiębiorstwu energetycznemu winy umyślnej lub nieumyślnej, co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo-skutkowego między zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną²²². Kwestia ta była również wielokrotnie podnoszona w orzecznictwie NSA.²²³ Analizowana odpowiedzialność nie ma więc charakteru absolutnego, a zbliża się w swojej konstrukcji – o odniesieniu do strony podmiotowej – do anglosaskiej koncepcji odpowiedzialności typu *strict liability*.

²²¹ Wyrok SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, LEX 737390.

²²² Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., VI ACa 1525/14, LEX 1950267.

²²³ Wyrok NSA z dnia 11 maja 1999, IV S.A. 812/97, publ. LEX 48159; wyrok NSA z dnia 19 marca 2001., IV S.A. 168/99, publ. Wspólnota 2001 r, nr 15, s. 50; wyrok NSA z dnia 27 października 1999, II S.A. 1586/99, publ. Prawo Gospodarcze z 2000 r., z. 3, s. 38.

3. Procedura

3.1. Postępowanie zasadnicze

Analizowana odpowiedzialność administracyjno-karna powierzona została przez ustawodawcę organom administracji. Co istotne, ich rodzaj jest jednak zróżnicowany i uwarunkowany zakresem ich działania, a także obszarem regulacji konkretnego aktu prawnego. Stosowanie represji administracyjno-karnej stanowi jedną z najistotniejszych kompetencji przysługujących tym organom. Odnosząc się do wyznaczonych przez ustawodawcę regulacji proceduralnych wskazać należy, iż w przypadku braku odmiennych uregulowań zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Odmierności w tym zakresie mogą polegać na odpowiednim odesłaniu do zastosowania przepisów ordynacji podatkowej poprzez wskazanie, iż w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy. Ma to miejsce m.in. w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 594 ze zm.), ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 678 ze zm.), ustawie o lasach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.), ustawie o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.), ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2014, poz. 915 ze zm.) i innych.

3.1.1. Postępowanie przed organami pierwszej instancji

Postępowanie przed organami pierwszej instancji cechuje się zasadą legalizmu. Uprawniony organ ma obowiązek w toku postępowania wszcząć postępowanie, dokonać ustalenia faktów sprawy, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa zastosować ściśle określone sankcje. Do nałożenia kary na podmiot podlegający odpowiedzialności administracyjno-karnej dochodzi w drodze decyzji procesowej. Ma to miejsce jedynie we wskazanych konkretnym przepisie ustawowym okolicznościach. Podkreślić należy, iż wyliczenia te stanowią katalog zamknięty i nie mogą być w żaden sposób przez organ dookreślane. Tym samym organ nie jest uprawniony do stosowania tego rodzaju represji w innych okolicznościach faktycznych niż zostały rzeczywiście wskazane w ustawie. Stroną tego postępowania jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku postępowanie dotyczy (art. 28 k.p.a.). Strona może występować samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem, którym może być

każda osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych (art. 33 k.p.a.). Zgodnie z przepisem art. 77 k.p.a. organ zobligowany jest do zebrania i rozpatrzenia zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, a dowodem, zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. może być wszystko to, co przyczynić może się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (zwłaszcza dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych i oględziny). Strona uprawniona jest jednocześnie do składania wniosków o przeprowadzenie dowodu, które organ winien uwzględnić, jeśli przedmiot dowodu stanowi okoliczność mająca istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Ponadto, strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed ich terminem. Ma ona także prawo uczestniczyć w przeprowadzeniu dowodu, zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom, a także składać wyjaśnienia (art. 79 § 1 i 2 k.p.a.). Zgodnie z art. 89 § 1 k.p.a. organ przeprowadza rozprawę z urzędu lub na wniosek strony w toku postępowania, w każdym przypadku, gdy doprowadzi to do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania bądź też gdy wymaga tego przepis prawa. Organ jednak musi przeprowadzić rozprawę, wówczas, gdy istnieje potrzeba uzgodnienia interesów stron, bądź gdy jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych bądź w drodze oględzin (art. 89 § 2 k.p.a.).

Kara pieniężna nakładana jest w formie decyzji administracyjnej, która zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. powinna zawierać oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji, lub jeśli decyzja ta została wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być także opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Co więcej, decyzja ta powinna zawierać uzasadnienie faktyczne, w którym organ powinien wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, a także przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne winno zaś zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 2 k.p.a.).

Który organ administracyjny uprawniony jest do wymierzania kary za naruszenia przepisów danego rodzaju każdorazowo, określa stosowna ustawa. Istnieją niekiedy bardzo rozbudowane wewnętrznie regulacje, w których ustawodawca wskazuje kilka organów uprawnionych do wymierzenia kary pieniężnej w zależności od charakteru popełnionego naruszenia. Jako przykład należy wskazać ustawę o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym t.j. (Dz.U. z 2014, poz. 1695 ze zm.). Zgodnie z art. 64 cytowanej ustawy karę pieniężną, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6, 11, 16, 19 i 19b - wymierza Prezes URE; karę pieniężną wskazaną w pkt 1-5, 7, 8, 18 i 20 - wymierza Prezes Agencji, karę pieniężną wskazaną w pkt 9 - wymierza wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej; w pkt 10 i pkt 12 lit. a oraz pkt 13-15 - wymierza właściwy organ Policji; w pkt 12 lit. b - wymierza dyrektor urzędu morskiego; w pkt 12 lit. c - wymierza Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; w pkt 6a, 17 i 19a - wymierza minister właściwy do spraw energii. Prezes Agencji wymierza kary, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1-8, 18 i 20, w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw energii. Prezes URE wymierza kary, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1-3, 6, 11, 16, 19 i 19b, w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów, a Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej wymierza karę, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 9, w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Właściwy organ Policji wymierza kary, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 10, pkt 12 lit. a oraz pkt 13-15, w drodze decyzji. Dyrektor urzędu morskiego natomiast wymierza karę, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 12 lit. b, w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wymierza karę, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 12 lit. c, w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw transportu.

3.1.2. Postępowanie odwoławcze

Przepis art. 15 k.p.a. stanowi, iż postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Tym samym od decyzji organu pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji, a jeśli w pierwszej instancji decyzja została wydana przez ministra

bądź samorządowe kolegium odwoławcze – stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego zastosowanie mają odpowiednio przepisy o odwołaniu (art. 127 k.p.a.). Organami odwoławczymi są co do zasady organy wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, o których mowa w art. 17 k.p.a. Od tej zasady istnieją także wyjątki, o których będzie mowa w dalszej części opracowania. Odnosząc się do formy samego odwołania wskazać należy, iż zgodnie z art. 128 k.p.a. nie wymaga ono szczegółowego uzasadnienia. Ma z niego jedynie wynikać, iż strona nie jest zadowolona z wydanej przez organ decyzji w pierwszej instancji. Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy została ona jej ogłoszona ustnie, od dnia jej ogłoszenia (art. 129 § 2 k.p.a.).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt dotyczący odwołania od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej powinno z niego wynikać, dlaczego ukarany nie zgadza się z wydaną w jego sprawie decyzją i z jakich przyczyn nie doszło do zrealizowania przesłanek, które warunkowałyby ukaranie go w sposób, którego dopuścił się organ.

Odwołanie winno być wniesione do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji (art. 129 § 1 k.p.a.). Jeżeli uzna on, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, od której przysługuje stronom także odwołanie (art. 132 § 1-3). Jeśli nie skorzysta ona z tego uprawnienia jest on zobligowany do przestania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał on odwołanie (art. 133 k.p.a.). Organ drugiej instancji obowiązany jest do skontrolowania decyzji w aspekcie faktycznym i prawnym, a ponadto ma on prawo także do przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie bądź zlecenia przeprowadzenia tego postępowania organowi, który wydał decyzję (art. 136 k.p.a.). Należy jednak mieć na względzie w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wynika, iż: *Prowadzenie postępowania dowodowego w trybie art. 136 k.p.a. nie może oznaczać prowadzenia pewnych, istotnych czynności w tym postępowaniu niejako od początku, tzn. gdy nie zostały one w ogóle ustalone i wyjaśnione w toku postępowania przed organem I instancji, a postępowanie dowodowe, także w kontekście oceny dowodów,*

do pewnych z nich się nie odnosi w ogóle. Uzupelnianie oznacza "dodanie" pewnych działań do działań już przeprowadzonych, a to należy rozumieć jako brak upoważnienia do przeprowadzania nowych czynności lub odwoływania się do nieuwzględnionych przez organ I instancji dowodów (dokumentów) w ramach postępowania administracyjnego²²⁴. Po rozpatrzeniu odwołania organ podejmuje jedną z decyzji wskazanych w art. 138 § 1 k.p.a. tzn. utrzymuje on w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla ją w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając ją umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, względnie umarza postępowanie odwoławcze. Organ może także uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W takiej sytuacji organ winien wskazać, jakiego rodzaju okoliczności trzeba wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Kończąca postępowanie decyzja jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu.

3.2. Postępowanie kontrolne

3.2.1. Postępowanie kontrolne przed sądami administracyjnymi

Po wyczerpaniu środków zaskarżenia, strona uprawniona jest do wniesienia skargi na decyzję organu do sądu administracyjnego. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu którego działania skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego skarżącego (art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej p.p.s.a). Oznacza to, że to na skarżącym ciąży obowiązek wskazania i wywiedzenia ewentualnego naruszenia prawa podczas procedury nałożenia kary. Dotyczy to także sytuacji, gdy skarżący kwestionuje ukaranie powołując się na wskazywane w orzecznictwie, i omawiane wcześniej, okoliczności wyłączające jego odpowiedzialność. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego

²²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 listopada 2014 r., IV SA/Po 545/14, LEX nr 1551067.

w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2014 r. wydanym na gruncie ustawy o transporcie drogowym *Obowiązek przedłożenia dowodów na okoliczności dotyczące wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia warunków lub obowiązków przewozu drogowego spoczywa na przedsiębiorcy, prowadzącym działalność w zakresie transportu drogowego*²²⁵.

Skarga winna zostać wniesiona w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 53 § 1 p.p.s.a) za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a). Organ ma obowiązek przekazać skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Skarga powinna być rozpoznana na rozprawie, chyba, że rozpoznawana jest w trybie uproszczonym (wówczas ma to miejsce na posiedzeniu niejawnym, przy czym także wówczas sąd może przekazać ją do rozpoznania na rozprawie). Sąd administracyjny weryfikuje wydaną przez organ decyzję pod kątem zastosowanych przepisów prawa materialnego, a także procesowego (jeżeli uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy). Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Celem postępowania przed sądem administracyjnym (...) *nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej, lecz wyłącznie ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami procedury administracyjnej, a następnie, czy dokonały prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji określonych przepisów prawa materialnego*²²⁶. Sąd administracyjny nie jest sądem faktów, ale prawa, a skuteczne zakwestionowanie podstawy faktycznej ukarania może nastąpić tylko poprzez wskazanie naruszenia zasad, w oparciu o które organ administracyjny dokonywał w toku postępowania ich ustalenia. Ma to szczególne znaczenie w tych sytuacjach, w których wysokość nałożonej kary określana jest w ramach wyznaczonego przez ustawodawcę organowi administracyjnemu luzu decyzyjnego. Sąd jest władny zweryfikować wówczas zgodność z prawem ustalonej sankcji, lecz nie ma kompetencji do ingerowania w jej słuszność czy celowość, szczególnie gdy nie jest

²²⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2014 r., II GSK 215/13, LEX nr 1481759.

²²⁶ Tak np. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2574/14, LEX nr 1657913.

jednoznaczne, czy celem sankcji jest restytucja, represja czy wymuszenie wykonania określonego obowiązku. W takich sytuacjach kontrola sądowa zmierza do zweryfikowania, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami²²⁷. Ograniczenie to częściowo złagodzone jest przez zasadę, iż w toku postępowania zainicjowanego skargą strony sąd administracyjny ma obowiązek zweryfikować także, czy podczas wydania decyzji organ zrealizował wskazany w art. 7 k.p.a. obowiązek uwzględnienia słusznego interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz czy respektowana była konstytucyjna zasada równości wobec prawa.

Sąd uwzględniając skargę na decyzję, uchyla ją w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy bądź stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. Zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3.2.2. Inne formy postępowania kontrolnego

Oprócz omówionego powyżej ogólnego schematu, który ma co do zasady zastosowanie w sprawach dotyczących nakładania administracyjnych kar finansowych, funkcjonuje także drugi z modeli postępowania kontrolnego w tym przedmiocie. Istnieją bowiem ustawy, które przewidują zupełnie odmienne względem siebie tryby odwołania od wydanych przez uprawniony organ decyzji, a to odwołania do sądów powszechnych.

²²⁷ Por. np.: J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego-Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 494-495, wraz z powoływanym tam orzecznictwem NSA.

I tak ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1728 ze zm.) stanowi, iż decyzję w sprawie nałożenia kary pieniężnej wskazanej w art. 35a pkt 7-8 podejmuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, od decyzji takiej w miejsce odwołania w ramach zwyczajnego postępowania administracyjnego przysługuje bezpośrednio odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu ochrony konkurencji i konsumentów, które rozpoznawane jest w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Analogiczne rozwiązania znajdują się w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.), ustawie Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.), ustawie Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1489 ze zm.), ustawie o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.), ustawie o efektywności energetycznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2167 ze zm.), ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.), ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.) i ustawie Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1113 ze zm.).

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje sprawę w trybie przepisów kpc. Jest sądem merytorycznym i rozpatruje sprawę w całości od nowa, oczywiście z zachowaniem reguł właściwych postępowaniu cywilnemu, czyli przy przyjęciu, że to na powódzie – osobie wnoszącej odwołanie - ciąży obowiązek wykazania wadliwości decyzji o ukaraniu. Co istotne jednak, jak wywiódł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 czerwca 2009 r. wydanego w sprawie dotyczącej obrotu paliw, *kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę energetycznego powinna zostać rozpoznana*

z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym²²⁸.

3.3. *Konsekwencje wyboru modelu kontroli – ocena*

W analizowanym ustawodawstwie istnieją dwa zasadnicze modele sądowej kontroli decyzji statuujących odpowiedzialność administracyjno-karną. Pierwszy z nich ma miejsce przed sądem administracyjnym, drugi - przed sądem powszechnym. Nie sposób ocenić, który z nich jest korzystniejszy lub bardziej atrakcyjny dla strony. Każdy z nich uruchamiany jest z inicjatywy uprawnionej strony.

Model kontroli decyzji administracyjnych dokonywany przez sądy administracyjne dotyczy w przeważającej mierze weryfikacji działania organów pod kątem zgodności z prawem. Sąd ten ma jednak bardzo ograniczone możliwości kwestionowania samej słuszności decyzji, zwłaszcza w kontekście uznania administracyjnego (o czym była mowa powyżej).

Z drugiej strony kontrola dokonywana przez sądy powszechne pozwala na zmianę zaskarżonej decyzji, przy czym jest ona uzależniona od zarzutów i wniosków podnoszonych przez stronę, które warunkują sposób tej kontroli.

Niezależnie też od wybranego modelu kontroli, jej uruchomienie uzależnione jest od uiszczenia stosownej opłaty przez skarżącego, a równocześnie nie wstrzymuje *ex lege* wykonania wydanej już decyzji administracyjnej. Nierzadko więc wszczęcie i przeprowadzenie postępowania sądowego może okazać się dodatkowo dotkliwa ekonomicznie dla podmiotu ukaranego, a uzyskana ostatecznie korzystna dla niego decyzja sądowa, spóźniona.

3.4. *Ustawowe sankcje administracyjne*

Zdarzają się wreszcie i takie rodzaje administracyjnych kar pieniężnych, gdzie *de facto* w ogóle brak jest procedury kontrolnej odnośnie samej decyzji o nałożeniu kary. Tak jest między innymi w ustawie o ubezpieczeniach

²²⁸ Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2009 r., III SK 5/10, LEX nr 622205.

obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnymi i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.). Ustawodawca wskazał, iż „opłata” za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia wymierzona przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub inny uprawniony organ staje się wymagalna następnego dnia po upływie terminu trzydziestu dni od dnia doręczenia wezwania, jeżeli zobowiązany nie udokumentował zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego, zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie lub nie wniósł powództwa do sądu powszechnego (art. 90). Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie nie sposób zakwalifikować do któregośkolwiek z zaprezentowanych powyżej modeli kontroli, ponieważ dowodzenie braku podstaw do ukarania leży po stronie zobowiązanego, a nie organu, który opłatę tę nakłada.

3.5. Postępowanie wykonawcze

Wymierzone kary pieniężne co do zasady podlegają wykonaniu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy czym uzyskane z tych tytułów kwoty stanowią wpływy budżetu państwa. Częstokroć są one także źródłem dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, co zresztą wynika z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.), w której ustawodawca wskazał, iż kary pieniężne stanowią źródła dochodów własnych gminy (art. 4 ust. 1 pkt 6), powiatu (art. 5 ust. 1 pkt 5), województwa (art. 6 ust. 1 pkt 4). Można zatem uznać, iż organom administracyjnym powinno szczególnie zależeć na wykrywaniu i ustalaniu potencjalnych naruszeń, albowiem przekładają się one na dochód w budżecie określonej jednostki. W części ustaw wpływy z kar przekazywane są na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się konkretna forma odpowiedzialności administracyjnej, m.in. w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.) i ustawie o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1536). Wykonanie decyzji w przedmiocie ukarania ma miejsce w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

VIII. Administracyjne kary pieniężne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Nie bez przesady można powiedzieć, że w kwestii kar pieniężnych Trybunał Konstytucyjny przedstawił wiele doniosłych poglądów. Aby wspomnieć tylko najważniejsze z orzeczeń dotyczące tej kwestii wymienić wypada:

- 1) orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. **U 7/93**, publ. OTK ZU 1994, z. 1, poz. 5 - dot. konstytucyjności zasad ustalenia stawek opłat manipulacyjnych dodatkowych wymierzanych na podstawie art. 70 ustawy z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne; niezgodny z art. 56 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.,
- 2) orzeczenie TK z 26 września 1995 r., sygn. **U 4/95**, publ. OTK ZU 1995, cz. II, poz. 27 - dot. konstytucyjności § 20a rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz.U. Nr 61, poz. 357 ze zmianami) również odnoszącego się do opłat manipulacyjnych dodatkowych wymierzanych pobieranych przez organy; *lex retro non agit* - niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.,
- 3) wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. **K 17/97**, publ. OTK ZU 1998, z. 3, poz. 30 - dot. konstytucyjności przepisów art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.); w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako "dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe; niezgodny z art. 2 Konstytucji naruszając zasadę proporcjonalności i *ne bis in idem*,
- 4) wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. **P 7/98**, publ. OTK ZU 1999 Nr 4, poz. 72 - dot. konstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 ze zm.), z uwagi na fakt naruszenia zakresu ustawowego upoważnienia oraz

stanowi przepis o charakterze represyjnym; niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej,

- 5) wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. **K 23/99**, publ. OTK ZU 2000, Nr 3, poz. 89 - dot. konstytucyjności art. 52 ust. 2 w związku z art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 11, poz. 62 ze zm.) w odniesieniu do stosowania do przewidzianej tam opłaty nakładanej za brak obowiązkowego ubezpieczenia przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; zgodny z art. 2 i 32 i 78 Konstytucji,
- 6) wyrok TK z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. **P 6/00**, OTK ZU 2001, Nr 5, poz. 120 - dot. konstytucyjności art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) z uwagi na fakt, iż dopuszczał w przypadku nierzetelnego prowadzenia ewidencji dla potrzeb wymierzania podatku od towarów i usług – zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, zgodny z art. 2 Konstytucji,
- 7) wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. **K 2/01**, publ. OTK-A 2002, Nr 3, poz. 27 - dot. konstytucyjności art. 51 i art. 52 w związku z art. 90e ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.) z uwagi na fakt, że nie określając charakteru prawnego Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a tym samym nie wskazując procedury (karnej, cywilnej czy administracyjnej) i nie stanowiąc jej w zaskarżonej ustawie, wedle której Fundusz nakłada na podmioty zobowiązane do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia – opłaty za nie zawarcie tej umowy i egzekwuje ją własnym tytułem wykonawczym w trybie egzekucji administracyjnej, pozbawiając tym samym podmiot ukarany możliwości korzystania z procesowo określonych środków odwoławczych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego – są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji, nie zapewniają bowiem należytych gwarancji proceduralnych,

- 8) wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. **P 12/01**, publ. OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50 - dot. konstytucyjności art. 17² rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.) w związku z wątpliwościami co do charakteru prawnego przewidzianej tam sankcji w postaci orzeczenia obowiązku pełnienia funkcji organach spółek i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek; jest zgodny z art. 2, art. 22, art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 9) wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. **K 18/03**, publ. OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103 - dot. konstytucyjności szeregu przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.),
- 10) wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. **SK 52/04**, publ. OTK-A 2006, Nr 1, poz. 6 - dot. konstytucyjności art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.) w odniesieniu do opłaty manipulacyjnej dodatkowej, która mogła być wymierzana obok równoległej odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie; zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 i art. 46 Konstytucji,
- 11) wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. **P 43/07**, publ. OTK-A 2007, Nr 11, poz. 155 dot. konstytucyjności art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. Nr 184, poz. 1539, ze zm.) w zakresie możliwości wymierzenia kary pieniężnej do stanów zaistniały przed dniem wejścia w życie tej ustawy; niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 12) wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. **P 19/06**, publ. OTK-A 2007, nr 1, poz. 2 - dot. konstytucyjności art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217) w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru

budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zgodnie z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- 13) wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. **P 43/06**, publ. OTK-A 2007, Nr 8, poz. 95 - dot. konstytucyjności art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 14) wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., sygn. **SK 75/06**, publ. OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30 - dot. konstytucyjności art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w odniesieniu do charakteru prawnego przewidzianych tam administracyjnych kar pieniężnych; zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- 15) wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. **P 26/06**, publ. OTK-A 2008, Nr 3, poz. 42 - dot. konstytucyjności art. 47 § 4, art. 137 § 3 oraz art. 138 § 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.) w zakresie, w jakim przewidywały możliwość orzeczenia przez sąd przepadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego, po uprzednim nałożeniu na sprawcę wykroczenia skarbowego kary grzywny w drodze prawomocnego mandatu karnego; niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 16) postanowienie TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. **P 52/07**, publ. OTK-A 2008 Nr 10, poz. 184 - dot. konstytucyjności art. 40 ust. 8 w związku z art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.) w odniesieniu do charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych; umorzenie,

- 17) wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. **K 13/08**, publ. OTK-A 2009, Nr 7, poz. 105 - dot. konstytucyjności art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574 ze zm.) oraz wydanego w jego wykonaniu rozporządzenia w odniesieniu do sztywnych stawek kar oraz sposobu i miejsca typizacji stanów podlegających ukaraniu; ustawa zgodna z Konstytucją; przepisy rozporządzenia niezgodne z art. 2 Konstytucji,
- 18) wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 04/09, publ. 134/9/A/2009, Nr 9, poz. 134 - dot. konstytucyjności szeregu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) w zakresie w jakim dopuszczały stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych oraz nadawały decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności; niezgodny z art. 2 Konstytucji,
- 19) wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., sygn. **P 9/08**, publ. OTK-A 2010 r., Nr 3, poz. 26 - dot. konstytucyjności art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w zakresie, w jakim sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej za nieuiszczenie opłaty za przejazd po drogach krajowych obejmuje sytuację, gdy kierowca nie posiadał karty opłaty w pojeździe w momencie kontroli; zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,
- 20) wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. **P 90/08**, publ. OTK-A 2011, Nr 3, poz. 21 - dot. konstytucyjności art. 54 § 1-3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.) w zakresie, w jakim przewidywał odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe podatnika będącego osobą fizyczną, któremu za ten sam czyn, polegający na uchyleniu się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji – z narażeniem przez to podatku na uszczuplenie – wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 75% dochodu; zgodny z art. 2 Konstytucji,

- 21) wyrok TK z dnia 8 listopada 2010 r., sygn. **P 29/09**, publ. OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104 - dot. konstytucyjności art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zbiegu z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w zakresie w jakim dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; niezgodne z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, z dnia 19 grudnia 1966 r.,
- 22) wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. **SK 6/12**, publ. OTK-A 2014, Nr 7, poz. 68 - dot. konstytucyjności art. 88 ust.1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) w zakresie w jakim przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu; niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 23) wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. **P 32/12**, publ. OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148 - dot. konstytucyjności art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612 i 1201) w zakresie, w jakim zezwalają na wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.); zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji,
- 24) wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. **P 40/13**, publ. OTK-A 2015, Nr 4, poz. 48 - dot. konstytucyjności art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające

na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.), została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze; zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

- 25) wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. **P 50/13**, publ. OTK-A 2014, Nr 9, poz. 103 - dot. konstytucyjności Art. 278 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) oraz art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z 2013 r. poz. 984 i 1238 oraz z 2014 r. poz. 457, 490, 900, 942 i 1101) w zakresie, w jakim dopuszczają jednoczesne stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn polegający na nielegalnym poborze energii elektrycznej, odpowiedzialności karnej za przestępstwo kradzieży energii z art. 278 § 5 ustawy – Kodeks karny oraz opłaty przewidzianej w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne; są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Na tle tak bogatego orzecznictwa można pokusić się o kilka uwag natury ogólnej. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny w pełni zaakceptował możliwość posługiwania się przez ustawodawcę, dla zapewnienia posłuchu normie prawa i wyegzekwowania wypełniania przez podmioty prawa ich obowiązków, środków w postaci kar pieniężnych (czasem kryjących się pod nazwą opłat dodatkowych, opłat manipulacyjnych, opłat sanacyjnych), wymierzanych i egzekwowanych w administracyjnej procedurze. Takie stanowisko, było prezentowane w orzecznictwie Trybunału w zasadzie od najwcześniejszych, zapadłych w tej materii rozstrzygnięć, choć co trzeba podkreślić, niemałe znaczenie miał tu argument z „mnogości” występowania w ustawodawstwie tego typu środków²²⁹.

²²⁹ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 29 kwietnia 1998, sygn. K 17/97: *Także prawo administracyjne przewiduje kary pieniężne, nie mające charakteru grzywny. Tak np. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (...) przewiduje w art. 110 ust. 1 karę pieniężną (...) za naruszenia określonych tym przepisem wymagań ochrony środowiska przez jednostki organizacyjne (...), a art. 110 ust. 1b karę pieniężną (...) za naruszenia przez jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne wymagań ochrony środowiska polegające między innymi na niszczeniu drzew lub krzewów. Wskazane kary pieniężne stosowane są niezależnie od przewidzianej w art. 106 tej ustawy odpowiedzialności karnej, w ramach której przewidziano kary aresztu lub grzywny.(...)Nie sposób więc podzielić poglądu RPO, że każda kara pieniężna jest synonimem grzywny i może być*

Odnosząc się do charakteru prawnego tego typu kar Trybunał zauważał, że są to środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa²³⁰. Pełnią więc w systemie prawa przede wszystkim znaczenie prewencyjne²³¹, a ich celem jest przymuszenie do respektowania nakazów i akazów²³². *Tam bowiem gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnienie obowiązku nagminne. Nie ulega wątpliwości, że ustanowienie opłaty z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki. Podkreślić jednak trzeba, że ingerencja ta stanowi sankcję za niezgodne z prawem zachowanie określonych podmiotów.*²³³. Próbując wyjaśnić różnice pomiędzy karami penalnymi, a administracyjnymi Trybunał wskazywał, że *Z uwagi na dolegliwość finansową, kary orzekane przez sądy wykazują podobieństwo do kar pieniężnych nakładanych przez organy administracji. Istota tkwi jednakże w odmiennych funkcjach, które spełniają obie formy represji państwa. Kara administracyjna nie jest bowiem odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji*²³⁴.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł przy tym, że *granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a instytucja kar pieniężnych powiązana z problematyką sankcji i przymusu administracyjnego stanowi zagadnienie interdyscyplinarne*²³⁵.

wymierzana tylko w postępowaniu karnym.” A dalej: ...trudno nie dostrzec że dodatkowe zobowiązanie podatkowe [wymierzone na podstawie art. 27 ust. 5-7 ustawy o podatku Vat – przypis od autora] tylko nominalnie jest podatkiem, a w istocie sankcją administracyjną. Nie ciąży ona bowiem na podatniku z tytułu sprzedaży towarów lub odpłatnego świadczenia usług albo prowadzenie innej działalności gospodarczej, lecz nakładana jest na podatnika za nieprawidłowe naliczenie podatku. zob. też Uzasadnienie wyroku TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, czy wyroku SK TK 31 marca 2008 r. 75/06.

²³⁰ Uzasadnienie orzeczenia U 7/93, Uzasadnienie wyroku K 17/97, Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

²³¹ Uzasadnienie wyroku SK 52/04.

²³² Uzasadnienie wyroku P 19/06.

²³³ Uzasadnienie wyroku K 23/99.

²³⁴ Uzasadnienie wyroku P 19/06.

²³⁵ Uzasadnienie wyroku P 19/06.

Równocześnie jednak stanął na stanowisku, że ostatecznie wytyczenie tej granicy należy do ustawodawcy²³⁶. To, jaki sąd uznany zostanie za właściwy do orzekania w konkretnych sprawach, leży bowiem w sferze wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, a nie materialnoprawnym²³⁷. Nie ma więc ogólnej zasady, że kara pieniężna musi być realizowana przed sądem karym i w karnej *sensu stricto* procedurze. Może być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która podlega na żądanie uprawnionego podmiotu kontroli sądownictwa administracyjnego²³⁸. Trybunał wskazywał zresztą na liczne zalety tej formy odpowiedzialności. Wymieniał tu w szczególności okoliczności takie jak: możliwość stosowania sankcji **zarówno wobec jednostek (osób fizycznych) jak i wobec podmiotów zbiorowych**, redukcję podstawy ukarania do stwierdzenia obiektywnego naruszenia normy prawnej, relatywnie większa łatwość nakładania kar i tym samym ich lepsza efektywność w trybie administracyjnym w stosunku do klasycznej drogi karnej, czy mniejszy stopień społecznego napiętnowania kary administracyjnej niż kary kryminalnej²³⁹.

Akceptacja dla trzeciego, obok klasycznego prawa karnego i prawa wykroczeń, systemu wymuszania posłuchu normie prawnej w postaci systemu kar administracyjnych nie oznacza jednak zupełnej dowolności ustawodawcy w wyborze tego reżimu. Przy ocenie słuszności wybranej drogi realizacji określonej sankcji, Trybunał zwracał uwagę na konieczność respektowania konkretnych norm i wartości konstytucyjnych, które w różnych postępowaniach uwzględniane są w różnym stopniu. W *procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność* ustawodawca ma bowiem obowiązek uwzględnić *konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej*²⁴⁰.

Określając granice kreowania przez ustawodawcę uprawnień organów administracji do nakładania kar Trybunał Konstytucyjny wskazywał na dyrektywy wynikające

²³⁶ *Ibidem*; zob też: M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze”, z. 4/2003, s. 123 i n.

²³⁷ Uzasadnienie wyroku P 12/01, Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

²³⁸ Uzasadnienie wyroku P 19/06; Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

²³⁹ Uzasadnienie wyroku SK 6/12; zob. też D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 210 i n.

²⁴⁰ *Ibidem*, zob. także: wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98.

z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek oraz z zasady proporcjonalności (art. 2 lub (i) art. 31 ust. 3 Konstytucji.)²⁴¹.

I tak, w ocenie Trybunału, dana regulacja musi być niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, i ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego przez nią celu, a ciężary nakładane na jej podstawie na podmiot muszą pozostawać w proporcji do spodziewanych efektów²⁴². Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie nabrała w ocenie Trybunału Konstytucyjnego **surowość przewidywanej i oddawanej w ręce organów administracyjnych kary**. W sytuacji, w której kara taka staje się szczególnie surowa, cel jej stosowania traci swój typowy prewencyjno-przymuszający charakter. Dominacja represyjnego celu ukarania może powodować uznanie, że dla tego typu kary zwykły reżim administracyjno-prawny jest już niewystarczający. Tak między innymi orzekł Trybunał w odniesieniu do przepisów rozporządzenia RM z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 123, poz. 578 z późn. zm.), ustalających wysokość administracyjnej kary pieniężnej za przejazd po drogach publicznych pojazdem nienormowanym bez odpowiedniego pozwolenia w wysokości ponad 22 razy wyższej niż opłata za korzystanie z drogi za zgodą²⁴³. Podobne stanowisko zajął też, stwierdzając niekonstytucyjność art. 88 i 89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, stanowiących podstawę do wymierzania surowych kar pieniężnych za usunięcie bez wymaganego zezwolenia drzewa lub krzewu. Na ocenie tej zaważyła konstatacja, że *Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności*²⁴⁴. Z drugiej strony jednak Trybunał nie dopatrył się nadmiernej represyjności, a tym samym podstawy uznania, że tryb administracyjnoprawny jest nieadekwatny, w wyroku wydanym na tle przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005

²⁴¹ Zob. w szczególności uzasadnienia wyroków P 2/98, K 23/99, P20/02, P 43/06, Kp 4/09, SK 6/12.

²⁴² Uzasadnienie wyroku P 7/98; Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

²⁴³ Uzasadnienie wyroku P 7/ 98.

²⁴⁴ Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671), które określając stawki kar w systemie widełkowym pozwalało organowi administracji wymierzyć karę w wysokości 44-krotności kary minimalnej. Przeciwnie, Trybunał stwierdził wówczas, że *przewidziane w rozporządzeniu szerokie „widełki”, w których górna granica kary administracyjnej może sięgać nawet 44-krotności kary minimalnej, pozwalają na indywidualizację kary sprowadzającą się do uwzględnienia w procesie stosowania sankcji administracyjnej zasady proporcjonalności i sprawiedliwości (słuszności), w zgodzie z ogólnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego*²⁴⁵. Podobnie Trybunał nie dopatrył się nadmiernej represyjności stawek karnych, a w konsekwencji braku adekwatności pomiędzy ich surowością, a poziomem standardu proceduralnego ich wymierzania w odniesieniu do przepisów regulujących opłaty dodatkowe za samowolę budowlaną²⁴⁶.

Trybunał Konstytucyjny, akceptując reżim administracyjnych kar pieniężnych, wielokrotnie zwracał jednak uwagę na potrzebę uwzględniania w postępowaniu prowadzącym do ich wymierzenia przynajmniej podstawowych gwarancji proceduralnych jakich może oczekiwać podmiot poddany sankcji. Najbardziej kategoryczne stanowisko Trybunał wyraził w jednym z pierwszych swoich orzeczeń w tej kwestii, a to w wyroku z dnia 1 marca 1994 r., stwierdzając wówczas, że *konstytucyjne wymagania (...) należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji*²⁴⁷. Teza ta została później powtórzona w wyrokach z dnia 12 maja 2009 r.²⁴⁸, czy w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.²⁴⁹ W wielu innych orzeczeniach, omówionych poniżej, Trybunał jednak skupiał się bardziej na wyliczeniu takich gwarancji, które nie muszą być tak restrykcyjnie przestrzegane w obszarze kar pieniężnych w administracji w przeciwieństwie do powszechnego prawa karnego. Godną przywołania wydaje się natomiast w tym miejscu ocena standardu postępowania

²⁴⁵ Uzasadnienie wyroku K 13/08.

²⁴⁶ Uzasadnienie wyroku P 19/06.

²⁴⁷ Uzasadnienie wyroku U 7/93.

²⁴⁸ Uzasadnienie wyroku P 66/07.

²⁴⁹ Uzasadnienie wyroku SK 6/12.

administracyjnego dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. Trybunał podniósł wówczas, że: *Kontrola działań organów administracji publicznej przez sądy administracyjne – zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) dokonywana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sąd administracyjny ocenia po pierwsze, kompetencję organu do wydania konkretnego rozstrzygnięcia, po wtóre – poprawność proceduralną, po trzecie zaś, zgodność decyzji z prawem materialnym. Należy zwrócić uwagę, że niezgodność działań organu administracji z prawem może mieć miejsce na każdym etapie stosowania prawa obejmującego:*

- *ustalenie stanu faktycznego (zgromadzenie materiału dowodowego dotyczącego faktów, z którymi prawo wiąże określone skutki),*
- *określenie przepisów odnoszących się do ustalonego stanu faktycznego,*
- *wykładnię przepisów prawnych w celu ustalenia treści normy prawnej,*
- *subsumpcję, to jest przyporządkowanie ustalonego stanu faktycznego konkretnej normie prawnej sformułowanej w wyniku wykładni,*
- *sformułowanie rozstrzygnięcia (np. decyzji administracyjnej).*

Skoro niezgodność działań organu administracji z prawem może mieć miejsce na każdym wymienionym etapie stosowania prawa, a sąd administracyjny bada, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, to uznać trzeba, że sąd ten może badać i oceniać działania organu na każdym z tych etapów. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina – uzupełniająco – swe ustalenie, że postępowanie przed NSA daje wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji administracyjnej, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą (postanowienie z 4 lutego 1998 r., sygn. Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 18), zachowujące aktualność również na gruncie na nowo ukształtowanego ustroju sądownictwa administracyjnego²⁵⁰.

²⁵⁰ Uzasadnienie wyroku K 13/08.

Jeżeli chodzi o obowiązywanie na obszarze systemu administracyjnych kar pieniężnych zasad *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*, to pierwotnie Trybunał uznawał, że *Zasada wyłączności ustawy, ogólnie ustanawiająca wymóg podstawy ustawowej dla określenia obowiązków i uprawnień jednostki przybiera, szczegółową (kwalifikowaną) postać w odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym. W regulacjach takich wszelkie elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być w sposób blankietowy – pozostawione do uregulowania w akcie wykonawczym. Wynika to z zasady demokratycznego państwa prawnego, której jednym z elementów jest zasada *nullum crimen sine lege et nulla poena sine lege*. Raz jeszcze należy podkreślić, że choć podstawowa treść tej zasady odnosi się do regulacji z zakresu prawa karnego sensu stricto, to należy ją odnieść do wszelkich innych regulacji o represyjnym charakterze*²⁵¹. W późniejszych jednak orzeczeniach łagodził swoje stanowisko. Miało to związek przede wszystkim z faktem, iż w obszarze omawianej formy odpowiedzialności wielokrotnie dookreślanie stanów podlegających ukaraniu, lub dookreślanie zasad wymiaru kar znajdowało swoje miejsce w rozporządzeniach wykonawczych. Analizując tę kwestię w odniesieniu do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie (Dz. U. Nr 76, poz. 671) Trybunał z kolei wyraził łagodniejsze już zapatrywanie, że konsekwencją tego, że *kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, jest fakt, iż nie są one objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej, wyrażonymi w art. 42 Konstytucji. Dopiero stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma też – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że różnicowanie*

²⁵¹ Cyt. z uzasadnienia orzeczenia U 4/95, op. cit., por. też Uzasadnienie orzeczenia TK U 7/93, op. cit.

odpowiedzialności ma przekonujące uzasadnienie. Nie zmienia to jednak faktu, że do rodzajów odpowiedzialności, do których nie stosuje się art. 42 Konstytucji, zastosowanie znajdują inne regulacje ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 2 Konstytucji. Ostatecznie Trybunał nie wyklucza sytuacji, w których dookreślenia treści normy represyjnej, w tym poprzez dokładne wskazanie wysokości i zasad orzekania sankcji nastąpi w drodze aktu podustawowego. Warunkiem legalności takiego zabiegu jest, że odbędzie się to w oparciu o dostatecznie jasną i wskazującą wyraźne kryteria takiego dookreślenia delegację ustawową²⁵².

Za niebudzącą wątpliwości co do swojego obowiązywania na obszarze prawa administracyjno-karnego Trybunał Konstytucyjny uznał zasadę *lex retro non agit*, przy czym konieczność jej przestrzegania w tym obszarze Trybunał wywodził nie tyle z represyjnego charakteru sankcji, ile z ogólniejszej zasady zaufania obywateli do Państwa *Każda (...) zmiana prawa oznacza zmianę reguł gry między rządzącymi i rządzonymi. Zmiana ta musi być dokonywana fair play, jeżeli ma być uznana za legitymowaną. Na to fair play składają się konstytucyjne zasady operowania prawem intertemporalnym. Reguły te oznaczają zatem poszanowanie uzasadnionych oczekiwań ukształtowanych przez dawne prawo*²⁵³.

Najwięcej wreszcie wątpliwości wzbudziło, i jak się wydaje nadal wzbudza, obowiązywanie w obszarze administracyjnych kar pieniężnych zasady *nullum poena sine culpa*. Problem ten był jednym z najczęściej pojawiających się w poszczególnych skargach lub pytaniach prawnych wnoszonych w analizowanym zakresie. Ogólnie można wyróżnić dwa nurty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Pierwszy z nich, właściwszy wcześniejszym orzeczeniom podkreślał obowiązek uwzględniania faktu zawinienia również w procedurze wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. *W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazania,*

²⁵² Por. Uzasadnienie wyroku P 7/98, Uzasadnienie orzeczenia U 4/95, Uzasadnienie wyroku K 23/99.

²⁵³ Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03; Uzasadnienie wyroku P 43/07; Uzasadnienie wyroku U 4/95.

*że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności*²⁵⁴.

W wielu innych orzeczeniach Trybunał zdawał się jednak eksponować obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, podkreślając jej niezależny od winy i indywidualnych okoliczności sprawy byt, czy wręcz widząc w takiej podstawie jej ukształtowania cechę wyróżniającą ją od odpowiedzialności karnej²⁵⁵. *Proces wymierzania kar pieniężnych należy (...) postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej*²⁵⁶.

Stanowisko do pewnego stopnia godzące te dwa nurty znalazło się natomiast w wyroku z dnia 4 lipca 2002 r. wydanym w odniesieniu do art. 17 (2) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe. Trybunał stwierdził tam, że: *Obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej przypomina anglosaską koncepcję strict liability, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić*²⁵⁷.

Choć problem wydaje się wciąż ostatecznie nierozstrzygnięty, to podkreślenia wymaga, że Trybunał nigdy w zasadzie nie formułował pozytywnych obowiązków po stronie organów administracji w zakresie ustalenia winy. Zawsze jednak gdy miało to znaczenie dla konkluzji rozstrzygnięcia, eksponował konieczność respektowania prawa podmiotu podlegającego ukaraniu do uwolnienia się od kary poprzez wykazanie, że naruszenie obowiązku nastąpiło na skutek okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności²⁵⁸.

²⁵⁴ Uzasadnienie orzeczenia U 7/93.

²⁵⁵ Uzasadnienie orzeczeń K 23/99, SK 21/03, SK 52/04, SK 75/06, P 64/07, P9/08, P8/10, SK 6/12.

²⁵⁶ Uzasadnienie wyroku P 19/06.

²⁵⁷ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002, sygn. P 12/01, publ. OTK ZU 2002, z. 4A, poz. 50.

²⁵⁸ Uzasadnienia orzeczeń K 11/94, U 4/95, P 7/98, P 43/06, Kp 4/09, P 29/09; SK 6/12.

Z problemem winy jako przesłanki odpowiedzialności za delikt administracyjny wiąże się jeszcze jedna kwestia, a mianowicie kwestia znaczenia tej przesłanki dla ukształtowania sposobu i zasad wymierzania kary. Problem ten wybrzmiał z kolei na tle art. 90e nieobowiązującej już ustawy o działalności ubezpieczeniowej, który przewidywał, że osoba fizyczna lub osoba prawna, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia zobowiązana była do uiszczenia opłaty (kary pieniężnej) w sztywnej wysokości trzykrotnej średniej podstawowej stawki rocznej składki ubezpieczenia przypadającej w danym rodzaju ubezpieczenia w poprzednim roku kalendarzowym. Trybunał stwierdził wówczas, że taki sposób określenia przez ustawodawcę kary, eliminuje dowolność działań organów stosowania prawa. Ich działanie ogranicza się wówczas do czysto mechanicznych, matematycznych obliczeń, a sama kara nabiera cech sankcji ustawowej. Trybunał zaakceptował taki sposób ukształtowania sankcji stwierdzając że (...) *w granicach określonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji za niedopełnienie obowiązku, w celu wymuszenia wypełnienia przez każdego, przewidzianego w art. 83 Konstytucji, obowiązku przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej(...).*²⁵⁹ W orzeczeniu tym zresztą Trybunał stanął na stanowisku że wskazana opłata nie ma charakteru represyjnego, a jej wymierzenie następuje ze względu na sam fakt niezawarcia obowiązkowej umowy. Nie przesądza to jednak w żadnej mierze o niedopuszczalności kształtowania sankcji w sposób pozostawiający luz decyzyjny dla organu stosującego prawo. Sankcje te zresztą zdają się przeważać w ustawodawstwie. Sam fakt zaś ukształtowania sankcji na zasadzie widełkowej wymusza poszukiwanie kryteriów ostatecznego wymiaru kary. Jak długo ustawa tego wyraźnie nie wyłącza elementy podmiotowe są równorzędnym kryterium z elementami przedmiotowymi przy ustalaniu konkretnej sankcji.

Ostatnią wreszcie zasadą o szczególnym znaczeniu na obszarze odpowiedzialności administracyjno-karnej, a dokładniej na obszarze zbiegu tej odpowiedzialności z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, która znalazła bardzo szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jest zasada *ne bis in idem*. Zostanie ona jednak szczegółowo omówiona w dalszej części opracowania.

²⁵⁹ Uzasadnienie wyroku K 2/01, zob. też Uzasadnienie wyroku P 2/98.

IX. Analiza orzecznictwa sądowego zapadłego w odniesieniu do deliktów administracyjnych w kontekście zasady *ne bis in idem*

1. Wprowadzenie

Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności administracyjno-karnej toczy się co do zasady w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Procedura administracyjna ukierunkowana na ogół spraw jakie mogą wystąpić na linii jednostka – organy administracji, nie poświęca żadnych szczególnych uregulowań sprawom, których przedmiotem jest kwestia wymierzenia jednostce przez organ kary pieniężnej. Tym bardziej więc nie zawiera uregulowań poświęconych problematyce kumulacji tego rodzaju odpowiedzialności oraz problematyce jej krzyżowania się z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenia. W konsekwencji w doktrynie prezentowany jest pogląd, że sąd administracyjny nie może naruszyć zasady *ne bis in idem*, ponieważ stosując przepisy właściwe swojej kognicji, nie może stosować przepisów k.p.k.²⁶⁰ O ile z formalnoprawnego punktu widzenia pogładowi temu nic zarzucić nie można, o tyle próba rozważenia tej kwestii w szerszym materialnoprawnym aspekcie celowości norm sankcjonujących oraz w aspekcie szerszej zasady proporcjonalności prowadzi do wniosku, że sprawa nie jest już tak oczywista. Przed szczegółowym przedstawieniem tego zagadnienia konieczne jest uczynienie trzech istotnych założeń, które ułatwią dalsze rozważania. Po pierwsze, nie jest wskazane szczegółowe opisywanie funkcjonowania zasady *ne bis in idem* w systemie prawnym, z uwagi na fakt, że materia ta została w ostatnich kilku latach bardzo dokładnie przedstawiona w literaturze przedmiotu, i to nie tylko w sferze prawa i postępowania karnego²⁶¹. Tym samym drobiazgowo przedstawianie charakteru tej zasady byłoby niepotrzebnym duplikowaniem dotychczas opublikowanych opracowań, a ponadto utrudniałoby zrozumienie dalszego wywodu. Po drugie, ograniczając się do wskazania przejawów tej zasady w odniesieniu do deliktów administracyjno-karnych przyjęto szerokie jej rozumienie, wyrażające się

²⁶⁰ P. Hofmański (red.), E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz t. 1*, Warszawa 2011, s. 191. Autor przytacza niepublikowane orzeczenie NSA z 13 grudnia 2005 r., II GSK, 252/05.

²⁶¹ Zob. chociażby obszerny wypis pozycji bibliograficznych w pracy A. Sakowicza, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.

w uznaniu, że oznacza zarówno niedopuszczalność ponownego prowadzenia postępowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn, jak też niedopuszczalność powtórnego ukarania tej samej osoby za ten sam czyn. Po trzecie, prezentując znaczenie i istotę zasady *ne bis in idem* ograniczono się przede wszystkim do jej odzwierciedlenia w najważniejszych judykatach wydanych przez sądy powszechne, administracyjne, Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, a równocześnie ze wskazaniem kluczowych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wnikliwej analizie poddano przede wszystkim rozumienie zasady w orzecznictwie TK, natomiast w wypadku pozostałych organów wskazano jedynie ogólny sposób interpretacji tej zasady.

Skoro zasada *ne bis in idem* nie została wyrażona w przepisach regulujących delikty administracyjne, to właśnie w orzecznictwie TK należy poszukiwać sposobu rozumienia jej istoty. Podkreślenia przy tym wymaga, że celem tej analizy jest zbadanie użyteczności wskazanych rozwiązań wyłącznie w zakresie deliktów administracyjno-karnych, tak aby można było przedstawić w konkluzjach możliwe propozycje rozstrzygania dylematów interpretacyjnych, jakie powstają w związku z oddziaływaniem zasady *ne bis in idem* na odpowiedzialność administracyjno-karną. Niniejsza część opracowania będzie w wielu miejscach nawiązywać do licznych zagadnień prawa karnego procesowego, takich chociażby jak: przedmiot procesu, cele postępowania, kryteria tożsamości czynu czy samodzielność jurysdykcyjna. Należy podkreślić, że zagadnienia te zostaną jedynie wzmiankowane i to wyłącznie w zakresie niezbędnym dla ustalenia emanacji zasady *ne bis in idem* na inne postępowania represyjne. Wydaje się, że tak zakreślona perspektywa pozwoli uwypuklić najważniejsze aspekty tej zasady.

2. Istota i źródła normatywne zasady *ne bis in idem*

Zasada *ne bis in idem* stanowi od ponad dwóch tysięcy lat jedną z podstawowych zasad w kręgu państw europejskich. Wzgląd na zamieszczony w art. 87 Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim systemie prawnym pozwala poszukać jej także w systemie prawa polskiego. Zasada *ne bis in idem* statuuje zakaz podwójnego (wielokrotnego) stosowania określonego środka o charakterze represyjnym za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zasadę

tę traktuje się jako prawo rzutuujące na pozycję jednostki i należy ją wiązać z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka²⁶².

Zasada *ne bis in idem* nie została wprost wyrażona w przepisach Konstytucji RP, aczkolwiek wywodzi się jej konstytucyjne zakotwiczenie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz ze standardu sprawiedliwej procedury sądowej, stanowiącej jeden z elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), czy też zasady *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Zasada *ne bis in idem* ma jednak dwa aspekty: proceduralny, który zakazuje wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych wobec tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, oraz materialny zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą.

Podstawy normatywnej zasady *ne bis in idem* należy poszukiwać w katalogu negatywnych przesłanek procesowych. Zgodnie z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza gdy, postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się. Na straży tego stoi właśnie reguła *ne bis in idem*, chroniąca przed wszczynaniem lub też kontynuowaniem procedowania „o ten sam czyn, tej samej osoby”, co do którego uprzednio zostało wydane prawomocne orzeczenie. Chodzi nie tylko o zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn w znaczeniu ontologicznym, ale również zakaz inicjowania nowego postępowania w zakresie, który był już przedmiotem osądu. Odpowiednikiem regulacji art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w postępowaniu wykroczeniowym jest art. 5 § 1 pkt 8 k.p.w.

Pierwsza z tych przesłanek definiowana jest jako powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*), natomiast druga oznacza zawisłość sprawy (*litis pendentio*). W wypadku, wystąpienia którejkolwiek z tych okoliczności należy proces przerwać, bowiem ustawodawca wykluczył możliwość orzekania, gdy ten sam czyn, tej samej osoby był już przedmiotem wartościowania przez organ procesowy, który wypowiedział się

²⁶² Zob. niezwykle obszerne i szczegółowe opracowanie na temat zasady *in idem* w pracy: A. Sakowicza, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011; czy też M. Rogalski (w:) M. Jeż-Ludwichowska (red.), A. Lach (red.), *System prawa karnego procesowego. t. IV. Dopuszczalność procesu*, Warszawa 2015, s. 607-686.

w jego przedmiocie. Naruszenie powagi rzeczy osądzonej będzie miało miejsce wówczas, gdy doszło do rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, przeciwko tej samej osobie mimo wcześniej wydanego orzeczenia w tej sprawie i przeciwko tej samej osobie.

Ustawodawca uznał, że nie jest wskazane prowadzenie dwóch postępowań karnych, w wypadku, gdy toczy się już inne postępowanie karne w zakresie tego samego zdarzenia i tej samej osoby lub też takie postępowanie się prawomocnie zakończyło. Przyjęto, że w celu zaoszczędzenia środków finansowych i organizacyjnych należy stworzyć mechanizm, który będzie zapobiegał ponownemu prowadzeniu postępowania, jeśli wiadomo, że będzie konieczne jego umorzenie. Instytucja *litis pendentio* i *res iudicata* ma również na celu zapewnienie równowagi stron, aby oskarżyciel nie mógł wnosić kolejnych skarg przeciwko temu samemu oskarżonemu (obwinionemu)²⁶³. *Litis pendentio* stanowi zatem środek zaradczy przed wydaniem dwóch wyroków dotyczących tego samego przedmiotu postępowania, co umożliwiałoby postawienie zarzutu naruszenia powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*).

Podkreśla się przy tym, że zasada *ne bis in idem* może dotyczyć wyłącznie przypadku tożsamości czynu przestępnego. Pomijając przy tym spory wokół koncepcji czynu (naturalistyczno-kauzalna, finalna i socjologiczna)²⁶⁴, należy stwierdzić, że tożsamość czynu jest wyłączona wówczas gdy: gdy spełniony jest jeden z warunków: nastąpiła zmiana osoby sprawcy; nastąpiła zmiana dobra prawnego (przedmiotu ochrony); nastąpiła zmiana osoby pokrzywdzonego i równocześnie wystąpiła jakakolwiek różnica dotycząca miejsca czynu, czasu czynu, przedmiotu wykonawczego lub ustawowych znamion czynu oraz nie doszło do zmiany osoby pokrzywdzonego, ale ujawniły się cztery różnice dotyczące miejsca czynu, czasu czynu, przedmiotu wykonawczego i ustawowych znamion czynu. Obowiązuje przy tym reguła pomocnicza, w myśl której: identyczność czynu jest wyłączona, jeśli w porównywalnych jego określeniach zachodzą różnice tak istotne, że wedle rozsądnej życiowej oceny nie można ich uznać za określenie tego samego

²⁶³ M. Rogalski, *System...*, s. 614.

²⁶⁴ Ł. Pohl, *Prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2015, s. 96-101.

zdarzenia faktycznego²⁶⁵. SN również przyjmuje, że chodzi o zdarzenie faktyczne stanowiące „przedmiot” postępowania, bez względu na przyjętą kwalifikacją prawną czynu²⁶⁶.

W wypadku procedowania z naruszeniem art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. organ procesowy dopuszcza się uchybienia, przy czym naruszenie powagi rzeczy osądzonej stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą (art. 439 § 1 pkt 8 k.p.k.), natomiast z kolei naruszenie zawisłości sprawy należy traktować jako względną przyczynę odwoławczą (art. 438 pkt 2 k.p.k.).

Wskazana w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. przeszkoda do prowadzenia postępowania karnego dotyczy jednak orzeczeń prawomocnych, a ściślej prawomocnych orzeczeń w przedmiocie odpowiedzialności karnej (wyrok skazujący, uniewinniający, warunkowo umarzający) oraz prawomocnych orzeczeń w przedmiocie niedopuszczalności prowadzenia postępowania (wyrok lub postanowienie o umorzeniu postępowania), jeśli zostały wydane z uwagi na nieusuwalną ujemną przeszkodę procesową. W postępowaniu karnym dopuszczalne jest natomiast wzruszenie prawomocnego rozstrzygnięcia w drodze nadzwyczajnych środków odwoławczych (kasacja, wniosek o wznowienie), a z kolei w postępowaniu przygotowawczym - podjęcie postępowania w warunkach art. 327 § 1 k.p.k., wznowienie postępowania w przypadku art. 327 § 1 k.p.k. i uchylecia postanowienia przez Prokuratora Generalnego na mocy 328 k.p.k., a także podjęcie postępowania warunkowo umorzonego poprzez zastosowanie procedury art. 549-551 k.p.k.²⁶⁷. Przyjmuje się przy tym, że wywodzony z zasady *ne bis in idem* zakaz ponownego prowadzenia sprawy stanowi ograniczenie prawa do sądu zarówno dla oskarżyciela jak też dla pokrzywdzonego²⁶⁸.

Komentowana zasada została zamieszczona w aktach prawa międzynarodowego, które z uwagi na art. 91 Konstytucji RP obowiązują bezpośrednio w polskim systemie prawnym. Zakaz ponownego wszczynania i prowadzenia postępowania w sprawie

²⁶⁵ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 30-31.

²⁶⁶ Wyrok SN z dnia 2 lutego 2012 r., IV KK 392/11, OSNKW 2012, Nr 5, poz. 50. Zob. P. Kardas, *Konstrukcja idealnego zbiegu a zakres zastosowania zasady rei iudicatae*, Pal. 2011, nr 11-12, s. 13.

²⁶⁷ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 143.

²⁶⁸ M. Rogalski, *Res iudicata i zakaz ne bis in idem jako gwarancje rzetelnego procesu karnego* (w:) J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa profesor Zofii Świdy*, s. 173.

o ten sam czyn przeciwko temu samemu sprawcy wynika również z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.

W Europejskiej konwencji o ekstradycji, sporządzonej w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 r., w art. 8 wskazano, że *Strona wezwana może odmówić wydania osoby, jeżeli właściwe organy tej Strony wszczęły przeciwko niej postępowanie o przestępstwo lub przestępstwa stanowiące podstawę wniosku*. Natomiast w myśl art. 9 tego samego aktu normatywnego *Odmawia się wydania, jeżeli wobec osoby, której dotyczy wniosek, zapadło prawomocne orzeczenie właściwych organów Strony wezwanej, dotyczące przestępstwa lub przestępstw, w związku z którymi żąda się wydania. Można odmówić wydania, jeżeli właściwe organy Strony wezwanej zdecydowały o niewszczygnięciu postępowania lub o jego umorzeniu w związku z tym lub tymi samymi przestępstwami*²⁶⁹.

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu²⁷⁰ *Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa*. Na gruncie art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji twierdzi się, że celem zakazu *ne bis in idem* jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużywaniem przez państwo *ius puniendi*, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych²⁷¹. Zasada *ne bis in idem* nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w standardzie rzetelnego postępowania w rozumieniu art. 6 EKPC, aczkolwiek wydaje się, że po wejściu protokołu Protokołu nr 7 należy uznać, że zasada *ne bis* jest dodatkowym elementem, który wzbogaca

²⁶⁹ Europejska konwencja o ekstradycji wraz z protokołem dodatkowym sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1975 r. i drugim protokołem dodatkowym do powyższej konwencji, sporządzonym w Strasburgu dnia 17 marca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 70, poz. 307).

²⁷⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7 do Europejskiej Konwencji.

²⁷¹ P. Hofmański, (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, tom II, Warszawa 2010, s. 652. Zobacz szczegółowe układy konfiguracyjne w procesie karnym na tle stosowania tej zasady (*Ibidem*, s. 654-665).

i wzmacnia standard sprawy karnej²⁷². Celem art. 4 Protokołu nr 7 jest zakaz powtarzania postępowania karnego, które zostało zakończone prawomocnym rozstrzygnięciem.

Podobnie, w myśl art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.²⁷³ *Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju.* Wydaje się, że na gruncie wskazanego art. 4 Protokołu 7 do EKPC i art. 14 ust. 7 MPPOiP zasadę *ne bis in idem* należy odnosić do zakazu ponownego prowadzenia postępowania (zakazu karania) na terenie tego samego państwa, a zatem nie narusza tej zasady ponowne wszczęcie, prowadzenie, sądzenie i ukaranie osoby za ten sam czyn, na terytorium innego państwa, chyba że przepisy szczególne (np. w zakresie wzajemnego uznawania orzeczeń), stoją temu na przeszkodzie. Na marginesie można także wspomnieć, że zasada zakazu podwójnej karalności (*double jeopardy*) wynika również z V poprawki do Konstytucji USA, gdzie wskazano, że *Nie wolno też nikomu za to samo przestępstwo wymierzać dwukrotnie kary na życiu lub zdrowiu.* Sąd Najwyższy USA doprecyzował, że zakaz *ne bis in idem* obejmuje wszystkie wyroki skazujące i akty oskarżenia dotyczące każdego rodzaju zbrodni lub występku²⁷⁴.

Zasada *ne bis in idem* została wyrażona także w art. 54 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.²⁷⁵. Stosownie do treści tego przepisu *osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej Umawiającej się Strony, nie może być ścigana na obszarze innej Umawiającej się Strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów*

²⁷² Wyrok ETPCz z dnia 20 lipca 2004 r., w sprawie *Nikitin przeciwko Rosji*, skarga nr 50178/99, LEX nr 139377. W orzeczeniu tym ETPCz podkreślił znaczenie ochrony przed powtórnyim postępowaniem karnym przyjmując, że ochrona ta „jest jednym ze szczególnych zabezpieczeń związanych z ogólną gwarancją rzetelnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu karnym”.

²⁷³ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP.

²⁷⁴ C. Nowak, *Rzetelny proces karny w świetle orzecznictwa SN USA* (w): P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 89.

²⁷⁵ Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, (Dz. Urz. WE L 239 z 22 września 2000, s. 19), podpisana w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r., dalej: KWUS).

prawnych skazującej Umawiającej się Strony. Wskazuje się w doktrynie, że zasada *ne bis in idem* w tym instrumencie jest środkiem ochrony jednostki przed ewentualnymi nadużyciami jednostki ze strony państwa, w zakresie prawa karania oraz możliwości stawiania zarzutu na tej samej podstawie prawnej, przy czym wyraża ona charakter materialny, a zatem zakazuje ponownego karania za ten sam czyn, ale ponadto ma aspekt procesowy, ponieważ przeciwdziała możliwości ponownego wszczęcia postępowania w tej samej sprawie przeciwko temu samemu oskarżonemu²⁷⁶. W przeciwieństwie do art. 14 ust. 7 MPPOiP oraz art. 4 Protokołu 7. EKPC, które wyrażając zasadę *ne bis in idem*, posługują się słowem „przestępstwo”, wykładni art. 54 KWUS należy dokonywać w ten sposób, że decydujące kryterium dla celów zastosowania tego przepisu stanowi *kryterium tożsamości zdarzenia, rozumianego jako pewna całość, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane zachowania, niezależnie od kwalifikacji prawnej tych zachowań lub chronionego interesu prawnego*²⁷⁷.

KWUS została włączona do prawa UE przez Protokół nr 2, załączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Amsterdamu w dniu 2 października 1997 r. Celem art. 54 KWUS jest uniknięcie w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ewentualnej bezkarności osoby skazanej w pierwszym umawiającym się państwie prawomocnym wyrokiem karnym. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony z dniem 1 grudnia 2009 r. obowiązuje również Protokół (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączony w ramy Unii Europejskiej, który stanowi załącznik do TFUE.

Z kolei w art. 50 Karty Praw Podstawowych z dnia 14 grudnia 2007 r.²⁷⁸ wskazano, że *Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony, zagrożony karą, w związku z którym został już uprzednio na terytorium Unii Europejskiej zgodnie z ustawą uniewinniony lub za który został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem*. Wynikający z art. 50 KPP zakaz ponownego ścigania lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary należy interpretować w świetle art. 54 KWUS. Taka

²⁷⁶ A. Sakowicz, *Zasada ne bis...*, s. 326.

²⁷⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2006 r., C-436/04, LEX 226399.

²⁷⁸ Dz.U. UE. C.2007, Nr 303, s. 1., dalej: KPP.

dyrektywa wzmacnia przestrzeganie zasady *ne bis in idem*. Należy podkreślić, że nie są to w żadnej mierze wszystkie dokumenty, przewidujące zasadę *ne bis in idem*, aczkolwiek wskazane w tym zakresie mają największe znaczenie z perspektywy polskich organów ścigania. Rola tych dwóch przepisów jest szczególna, ponieważ w odróżnieniu od przepisów MPPOiP oraz EKPC, rola zasady na gruncie KPP i KWUS nie jest ograniczona do terytorium jednego państwa, ale oddziałuje w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich UE. Zasada *ne bis in idem* pełni w tym instrumencie prawnym rolę gwarancyjną (jednostce przyznaje określone prawa i wolności względem władz publicznych, np. prawo do swobodnego przemieszczania się bez obawy o wszczęcie postępowania), ale ponadto rolę procesową (wzmacnia pozycję procesową ograniczając tym samym prawo organów państwowych do karania)²⁷⁹. Podkreślenia przy tym wymaga, że prawa wynikające z Karty przysługują nie tylko obywatelom UE, ale każdej osobie fizycznej lub prawnej, która znajduje się pod jurysdykcją państw członkowskich UE. Zasada *ne bis in idem* w porządku państw Unii Europejskiej mimo stałego rozszerzania swojego zakresu zastosowania napotyka problemy w interpretacji na gruncie przepisów unijnych i zasada ta w dalszym ciągu będzie się rozwijać, szczególnie w kontekście instytucji wzajemnego uznawania orzeczeń²⁸⁰.

3. Zasada *ne bis in idem* w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zasadę *ne bis in idem*, na gruncie przepisów EKPCz należy odnosić do pojęcia sprawy karnej w rozumieniu art. 6 tego aktu²⁸¹. Mając na uwadze autonomiczne, szerokie rozumienie w orzecznictwie ETPCz pojęcia „sprawy karnej”, wyznaczone omówionymi powyżej kryteriami *Engel*, należy przywołać, że obejmuje ono zarówno sprawy mające za swój przedmiot przestępstwa osądzone w klasycznym postępowaniu karnym, jak też wykroczenia osądzone w postępowaniach mieszanych karno-administracyjnych, jak też sprawy o delikty administracyjne, w których

²⁷⁹ M. Szwarz-Kuczer, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 1282.

²⁸⁰ A. Sakowicz, *Zasada ne bis*, *op. cit.*, s. 429-430.

²⁸¹ C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPCz* (w:) P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 147.

odpowiedzialność egzekwowana jest w niektórych krajach w trybie administracyjnym²⁸².

Jeśli sankcja nie ma charakteru karnego, lecz egzekucyjny, to nawet w wypadku tożsamości wskazanych zachowań, nie dochodzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC aktualizuje się wówczas, gdy wszczęto nowe ściganie, w sytuacji gdy wcześniejsze orzeczenie uniewinniające lub skazujące już się uprawomocniło. Podnieść należy, że art. 4 Protokołu nr 7 w sposób wyraźny rozróżnia pomiędzy drugim osądzeniem lub ukaraniem, które są zakazane przez ust. 1 tegoż artykułu, a wznowieniem procesu²⁸³. Nie narusza tej zasady jednak możliwość wzruszenia prawomocnych wyroków w tym zakresie, gdy zostały wniesione nadzwyczajne środki odwoławcze. W tym wypadku nadal prowadzi się postępowanie, które prawomocnie zakończono, aczkolwiek na podstawie nowych dowodów uprawdopodobniających popełnienie przestępstwa przez tę osobę.

Z perspektywy deliktów administracyjnokarnych szczegółowy wywód odnośnie funkcjonowania tej zasady wyrażony został w orzeczeniu *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, zapadłym na tle sankcji wymierzanych z tytułu manipulacji na rynku finansowym²⁸⁴. W niniejszej sprawie osoby zostały skazane w trybie administracyjnym, a następnie wniesiono przeciwko nim oskarżenie w sprawie karnej. ETPCz stwierdził, że doszło do osądzenia tego samego zdarzenia, tych samych osób, w tym samym czasie, a w konsekwencji do naruszenia art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz. Z kolei, w wyroku *Lucky Dev przeciwko Szwecji*²⁸⁵ w sprawie prowadzenia postępowania podatkowego i nałożenia sankcji finansowej, po wcześniejszym uniewinnieniu w sprawie karnej Trybunał uznał, że nastąpiło naruszenie zakazu *ne bis in idem*. ETPCz uznał, że postępowanie podatkowe stanowiło w swojej istocie postępowanie karne, zatem naruszono wymogi wynikające z art. 4 Protokołu 7 do EKPCz. Zaznaczyć przy tym należy, że art. 4 Protokołu nr 7

²⁸² Por. rozdział poświęcony odpowiedzialności administracyjno-karnej w świetle EKPCz.

²⁸³ Wyrok ETPCz z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie *Nikitin przeciwko Rosji*, skarga nr 50178/99, LEX nr 139377.

²⁸⁴ Wyrok ETPCz z dnia 6 marca 2014r. w sprawie *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 and 18698/10), www.eur-lex.europa.eu.

²⁸⁵ Wyrok ETPC z 27 listopada 2014 r. w sprawie *Lucky Dev przeciwko Szwecji*, skarga nr 7356/10, LEX nr 1548244.

nie zapewnia gwarancji przed *litis pendentio* (postępowaniu, które się toczy). Dopuszczalne jest w związku z tym jednoczesne prowadzenie postępowania administracyjnego oraz postępowania karnego w sprawie odpowiadającego mu przestępstwa karnoskarbowego. Nie stanowi także jeszcze naruszenia omawianego przepisu sytuacja, gdy jedno z postępowań będzie dalej się toczyć w chwili, gdy drugie zostało już zakończone prawomocną decyzją.

Zakres stosowania zasady *ne bis in idem* na gruncie art. 50 Karty Praw Podstawowych w zakresie postępowania karnego jest niezwykle szeroki²⁸⁶. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przyjmuje się, że do naruszenia zasady *ne bis in idem* wymagane jest kumulatywne spełnienie trzech warunków. Są to: tożsamość ocenianych zdarzeń, tożsamość podmiotu popełniającego czyn i tożsamość chronionego interesu prawnego przewidziana przez dwie lub więcej analizowane normy. Duże znaczenie w tym kontekście ma ochrona tego samego dobra na podstawie dwóch regulacji²⁸⁷. Tym samym, nawet jeśli oba orzekane środki mają charakter represyjny, należy ustalić, czy orzekane środki realizują identyczny cel, czy też cele przyjęte przez oba środki są odmienne.

W przywoływanym już orzeczeniu TSUE²⁸⁸ zapadłym w ramach procedury pytań prejudycjalnych uruchomionej przez polski Sąd Najwyższy w sprawie *Łukasza Bonda*, ukaranego za przestępstwo z art. 297 k.k. (oszustwo subwencyjne), i równocześnie w postępowaniu administracyjnym pozbawionego uprawnień do uzyskania jednolitej płatności obszarowej w wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między powierzchnią rzeczywistą a zadeklarowaną w trzech kolejnych latach następujących po roku, w którym nastąpiło złożenie nieprawdziwego oświadczenia, Trybunał badał karny charakter sankcji w prawie administracyjnym (rolnym). Za kluczowe dla odpowiedzi na to pytanie uznał dwa kryteria: rodzaj zarzucanych naruszeń (stwierdził, że postępowanie podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa nie ma charakteru postępowania karnego) oraz cel nałożonej sankcji (tymczasowe

²⁸⁶ M. Szwarc-Kuczer,(w:), *Karta praw...*, *op. cit.*, s. 1286-1291.

²⁸⁷ Wyrok TSUE z: 7 stycznia 2004 r. w sprawie *Aalborg Portland A/S i inni*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, LEX nr 197149 oraz Wyrok TSUE 14 lutego 2012 r. C-17/10, *Toshiba Corporation i inni*, LEX nr 1107440.

²⁸⁸ Wyrok TSUE z 5 czerwca 2012 r., *Łukasz Marcin Bonda*, C-489/10, LEX 1164162.

wykluczenie z systemu pomocy również nie posiada takiego charakteru). W konkluzji Trybunał uznał, że w badanej sprawie nie doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem*, ponieważ orzeczony środek administracyjnoprawny nie ma charakteru penalnego. Trybunał przyjął, że orzekając sankcję w tej mierze należy również przestrzegać zasady proporcjonalności.

Z kolei w orzeczeniu *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*²⁸⁹ TSUE stwierdził, że wskazana w art. 50 KPP zasada *ne bis in idem* nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie łącznie sankcji o charakterze podatkowym i sankcji karnych za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązków informacyjnych w dziedzinie podatku VAT. Państwa członkowskie mają bowiem swobodę w wyborze sankcji w celu zapewnienia poboru podatku w pełnej wysokości, w celu ochrony interesów finansowych Unii. Dopuszczalne jest zatem wymierzenie sankcji administracyjnych, sankcji karnych a nawet obu tych rodzajów sankcji łącznie. Dopiero wówczas, gdy sankcja administracyjna ma charakter karny w rozumieniu art. 50 karty i jest ostateczna, zasada *ne bis in idem* stanie na przeszkodzie prowadzeniu przeciwko tej samej osobie kolejnego postępowania karnego. Ustalenie charakteru tej sankcji należy jednak w każdym przypadku do sądu krajowego.

Zasady *ne bis in idem* nie stosuje się do orzeczenia, którym organ umawiającego się państwa, po zbadaniu wniesionej do niego sprawy co do istoty, umorzył wszczęte postępowanie przed przedstawieniem zarzutów osobie podejrzewanej o popełnienie przestępstwa, jeżeli takie orzeczenie o umorzeniu nie powoduje definitywnie wygaśnięcia prawa do oskarżenia i osądzenia, a zatem nie stanowi w tym państwie przeszkody dla nowego postępowania o te same czyny²⁹⁰.

W jednej ze spraw rozpatrywanych przed TSUE odnoszono się do problemu *ne bis in idem* na tle następującego stanu faktycznego. *Spasic*, obywatel serbski był ścigany przez prokuraturę niemiecką w związku z przestępstwami oszustwa, jakich miał się dopuścić w 2009 r. w Mediolanie. Prokurator w Austrii wydał ENA, po czym *Spasic*

²⁸⁹ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., *Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10 REC, LEX nr 1276262 i zob. także postanowienie TS z dnia 15 kwietnia 2015 r., *Stefan Burzio*, C-497/14, LEX 1746384.

²⁹⁰ Wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2008 r., w sprawie *Vladimir Turanský*, C-491/07, www.eur-lex.europa.eu.

został skazany w tym państwie na karę pozbawienia wolności w wymiarze 7 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. W lutym 2010 r. również w sąd rejonowy w Niemczech wydał ENA w niniejszej sprawie, a z kolei włoski sąd w wyroku zaocznym skazał *Spasicia* w czerwcu 2012 r. na karę pozbawienia wolności w wymiarze roku, oraz na karę grzywny 800 euro. W listopadzie 2013 r. niemiecki sąd wydał ponownie ENA obejmujący przestępstwo popełnione w Mediolanie oraz inny czyn. Po przekazaniu oskarżonego *Spasicia* do Niemiec, podniósł on przed tamtejszym sądem naruszenie zasady *ne bis in idem*, ponieważ został już skazany prawomocnym i wykonalnym wyrokiem, i równocześnie uścił zasądzoną karę grzywny. Ostatecznie zawieszono postępowanie i zwrócono się do TSUE z dwoma pytaniami prejudycjalnymi: 1) Czy art. 54 KWUS jest zgodny z art. 50 KPP w zakresie, w jakim uzależnia on stosowanie zakazu ponownego ścigania za ten sam czyn zabroniony od spełnienia warunku, zgodnie z którym w przypadku skazania nałożona kara została już wykonana, jest w trakcie wykonywania lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych państwa wydania wyroku skazującego? oraz 2) Czy przywołany warunek, sformułowany w art. 54 KWUS, jest spełniony również wtedy, gdy wykonana została tylko część (w tym wypadku: kara grzywny) kary nałożonej w państwie wydania wyroku skazującego, składającej się z dwóch samodzielnych części (w tym wypadku: kary pozbawienia wolności i kary grzywny)? TSUE stwierdził, że art. 54 KWUS należy interpretować w ten sposób, że sama zapłata grzywny jako sankcji karnej, nałożonej na skazanego mocą tego samego wyroku wydanego w innym państwie członkowskim co kara pozbawienia wolności, która nie została jeszcze wykonana, nie pozwala na uznanie, że kara została wykonana lub jest w trakcie wykonywania w rozumieniu tego przepisu. Art. 54 KWUS, który uzależnia stosowanie zasady *ne bis in idem* od spełnienia warunku, zgodnie z którym w przypadku skazania nałożona kara „została wykonana” bądź „jest w trakcie wykonywania”, jest zgodny z art. 50 karty, który gwarantuje tę zasadę²⁹¹. Art. 54 KWUS należy zatem interpretować w kontekście jako dodatkową gwarancję zasady *ne bis in idem* ustanowionej w art. 50 KPP.

Można zatem stwierdzić, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE zasada *ne bis in idem* wymaga spełnienia trzech warunków: tożsamość zdarzeń, podmiotu

²⁹¹ Wyrok TSUE z 27 maja 2014 r., Z. *Spasic*, C-129/14 PPU, LEX nr 1652750.

popołniającego czyn i chronionego interesu prawnego²⁹². W tym kontekście zasada *ne bis in idem* zabrania ponownego karania tej samej osoby za ten sam czyn w celu ochrony tego samego dobra (interesu) prawnego.

4. Znaczenie zasady *ne bis in idem* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

W orzecznictwie TK od ponad dziesięciu lat utrwaliło się, że zasadę *ne bis in idem* należy zaliczyć nie tylko do fundamentalnych zasad prawa represyjnego, ale stanowi ona równocześnie jeden z komponentów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP. Trybunał wielokrotnie na gruncie prawa represyjnego, w tym na tle kar pieniężnych w prawie administracyjnym, podkreślał znaczenie tej zasady. Istotą zasady *ne bis in idem* w rozumieniu konstytucyjnym jest zakaz ponownego (podwójnego lub wielokrotnego) karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zasada ta stanowi instrument gwarantujący, że nikt nie będzie ponownie pociągany do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony, a zatem *ex ante* zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia takiego skutku. W tym aspekcie można stwierdzić, że jej funkcja gwarancyjna ma fundamentalne znaczenie z perspektywy ochrony praw i wolności obywatelskich²⁹³. Z kolei z perspektywy następczej zasada ta oznacza, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego, bowiem tak należy odbierać wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie²⁹⁴. Trybunał tym samym wskazał, że fakt pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności za ten sam czyn, ale w różnych postępowaniach o charakterze represyjnym nie przesądza jednak automatycznie tego, że naruszono zasadę *ne bis in idem*. Zasada w ujęciu przepisów Konstytucji RP dotyczy zarówno zbiegu ustaw przewidujących odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 116 k.k., jak też zbiegu odpowiedzialności karnej w tym samym rozumieniu oraz różnych form odpowiedzialności administracyjnej. Ponadto

²⁹² Por. wyroki TS z: 7 stycznia 2004 r. w sprawie *Aalborg Portland A/S i inni*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, LEX nr 197149 oraz 14 lutego 2012 r. w sprawie *Toshiba Corporation*, C-17/10, LEX nr 1107440). www.eur-lex.europa.eu.

²⁹³ Por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 42.

²⁹⁴ Por. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104.

interpretacja omawianej zasady na poziomie konstytucyjnym z uwagi na hierarchię powszechnie obowiązujących źródeł prawa musi pozostawać niezależna od rozumienia tej zasady na gruncie ustawodawstwa zwykłego.

Istotę zasady *ne bis in idem* w sposób najpełniejszy przedstawiono w następujących wyrokach:

- wyrok TK z 8 października 2002 r., K 36/00 OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63 (odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów);
- wyrok TK z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103 (dot. zbiegu odpowiedzialności w ramach ustawy o odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary);
- wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 42 (dot. sytuacji orzekania przepadku przedmiotów jako środka zabezpieczającego, po wcześniejszym ukaraniu mandatem w oparciu o przepisy k.k.s.);
- wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104 (zbieg odpowiedzialności z k.k. i z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych);
- wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/13, OTK-A 2014, Nr 9, poz. 103 (zbieg odpowiedzialności z k.k. i ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne);
- wyrok TK z 21 kwietnia 2015 r., P 40/13, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 48 (zbieg odpowiedzialności z k.k.s oraz z ustawy o podatku od towarów i usług);
- wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148 (zbieg odpowiedzialności z k.k.s oraz z ustawy o grach hazardowych).

Są to przede wszystkim orzeczenia, które odnoszą się w głównej mierze do problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej z różnymi przejawami odpowiedzialności administracyjnej.

Trybunał Konstytucyjny, w jednym z pierwszych swoich orzeczeń²⁹⁵, w analizowanym zagadnieniu, podjął problem zasady *ne bis in idem* w odniesieniu do

²⁹⁵ Wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 30.

przepisów na gruncie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50) i przepisów k.k.s. Przy okazji rozpatrywanej sprawy Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kumulacja odpowiedzialności podatkowej (administracyjnej) z odpowiedzialnością karną może prowadzić do „nadmiernego rygoryzmu prawnego”, natomiast odstąpienie od skutecznego zapobiegania naruszenia ustawy podatkowej może prowadzić do nadmiernego liberalizmu. Z kolei Minister Finansów argumentował, że dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 30% wartości zobowiązania podatkowego ustalonego prawidłowo przez urząd skarbowy są zgodne z Konstytucją RP, ponieważ zobowiązanie to nie jest karą skarbową, ale zobowiązaniem podatkowym (publiczno-prawnym), ustalonym zgodnie z przepisami ustawy. Ostatecznie TK wskazał, że *przepisy art. 27 ust. 5, 6 i 8 tej ustawy w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Trybunał w tym orzeczeniu bardzo wyraźnie podkreślił odmienne funkcje, jakie pełni odpowiedzialność administracyjna i odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe. Trybunał przyjął, że wskazana „dodatkowa należność podatkowa” w rozumieniu zaskarżonych przepisów tylko nominalnie jest podatkiem, ale tak naprawdę stanowi sankcję administracyjną, a sama odpowiedzialność administracyjna uwzględnia przede wszystkim interesy skarbu Państwa, a w żadnym stopniu nie uwzględnia interesów podatnika. Trybunał bardzo wyraźnie zaznaczył, że kumulacja tych dwóch rodzajów odpowiedzialności stanowi „wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną. Na gruncie tej ustawy Trybunał dokonał zróżnicowania pozycji prawnej osoby prawnej i podmiotu nie mającego takiego statusu. Zwrócił przy tym uwagę na problem nadmiernej represyjności, co będzie rozwijane w kolejnych orzeczeniach.

Z perspektywy dalszych wniosków dla odpowiedzialności administracyjnokarnej istotne jest dokonanie dyferencjacji między odpowiedzialnością karną, a innymi rodzajami odpowiedzialności represyjnej. W jednym z orzeczeń²⁹⁶ Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zasady odpowiedzialności tej samej osoby za ten sam

²⁹⁶ Wyrok TK z 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63.

czyn i uznał, wskazując, że art. 132 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179) jest zgodny z art. 14 ust. 7 MPPOiP oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji. Trybunał badał w tym postępowaniu, czy fakt, że policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej nie narusza zakazu *ne bis in idem*. Wnioskodawcy twierdzili, że policjant jest karany dwukrotnie za ten sam czyn, co stoi w sprzeczności z art. 14 Paktu, a w konsekwencji także z przepisami Konstytucji, gwarantującymi przestrzeganie praw i wolności obywatelskich. Z kolei Marszałek Sejmu argumentował, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie narusza zasady *ne bis in idem*, gdyż nie dochodzi do ponownego karania przez ten sam organ państwa. Trybunał podkreślił, że *zasada ne bis in idem odnosi się do postępowania karnego, a nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ukazanie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, którego wynik skutkuje inną, aniżeli karną odpowiedzialnością.* Trybunał we wskazanym orzeczeniu zwrócił uwagę na represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, przy czym zaznaczył, że mimo podobieństwa odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności karnej, nie są to jednak pojęcia tożsame. Dominuje pogląd, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest rodzajem odpowiedzialności administracyjnej, lecz raczej wykazuje znacznie bliższe pokrewieństwo z odpowiedzialnością karną²⁹⁷. Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy jedynie niektórych zawodów, a w szczególności tych, które mają znaczenie społeczne. Osoby wykonujące takie zawody mają szereg kompetencji ingerujących w prawa obywatelskie, dopuszczalne jest zatem orzekanie wobec tego samego sprawcy, za ten sam czyn, który był już przedmiotem osądu w sprawie o przestępstwo. Odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi dodatkową dolegliwość, szczególnie w tych przypadkach, gdy wcześniej już wydano wyrok skazujący przed sądem karnym za ten sam czyn. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność dyscyplinarną można ponosić także za czyny, które nie wypełniają znamion przestępstw, lecz jedynie naruszają reguły deontologiczne. Istotą tego orzeczenia było stwierdzenie, że zasada *ne bis in idem* dotyczyć może nie tylko przepisów zaliczanych do prawa karnego *sensu stricto*, ale ponadto

²⁹⁷ A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004, Nr 9, s. 29.

do przepisów z zakresu prawa represyjnego. Kompetencja do uznawania czy dany przepis ma charakter represyjny należy do TK.

Trybunał w następnym orzeczeniu²⁹⁸ badał możliwość dwukrotnego pociągnięcia do odpowiedzialności tej samej osoby, za ten sam czyn i wymierzenia jej dwukrotnie kary. Uznał, że art. 3 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary nie narusza zasady *ne bis in idem*, ponieważ ustawa zawiera w art. 8 ust. 2 i art. 11 ust. 1 i 2 wskazanej ustawy mechanizmy zapobiegające dwukrotnemu ukaraniu. Sąd zatem orzekając na mocy ustawy karę pieniężną lub przepadek, jest zobowiązany uwzględnić orzeczenie o nałożeniu na podmiot zbiorowy odpowiedzialności posiłkowej. Tym samym nie dochodzi do kumulacji grzywny orzeczonej w postępowaniu karnoskarbowym, a następnie w postaci kary pieniężnej z tytułu odpowiedzialności za czyn zabroniony pod groźbą kary.

W kolejnym orzeczeniu²⁹⁹ dotyczącym tej kwestii Trybunał wskazał, że art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako *dodatkowe zobowiązanie podatkowe* i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wskazał, że zawyżenie kwoty podatku naliczonego może spowodować odpowiedzialność za oszustwo podatkowe o którym mowa w art. 56 k.k.s., a zatem za czyn będący przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym, w zależności od wysokości kwoty podatku narażonego na uszczuplenie, a równocześnie będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności za czyn pociągający za sobą odpowiedzialność administracyjną, w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego. Skutkiem orzeczenia TK była możliwość wniesienia wniosku o wznowienie postępowania w tej sprawie i uchylenie decyzji administracyjnej, w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia.

²⁹⁸ Wyrok TK z 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103.

²⁹⁹ Wyroku z 4 września 2007 r., P 43/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 95.

Z kolei w innym wyroku³⁰⁰ Trybunał stwierdził, że art. 47 § 4 k.k.s. przewidujący możliwość orzeczenia przez sąd przepadku przedmiotów tytułem środka karnego, po prawomocnym ukaraniu sprawcy wykroczenia skarbowego mandatem karnym, art. 137 § 3 stanowiący podstawę zastosowania postępowania mandatowego, za zgodą sprawcy, w sytuacji gdy za wykroczenie skarbowe przewidziane jest obowiązkowe orzeczenie przepadku przedmiotów oraz art. 138 § 6 k.k.s. (dający podstawę do wystąpienia przez organ postępowania przygotowawczego do sądu, po uprzednim nałożeniu kary grzywny w drodze prawomocnego mandatu karnego, z wnioskiem o orzeczenie przepadku przedmiotów) w zakresie, w jakim przewidują możliwość orzeczenia przez sąd przepadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego, po uprzednim nałożeniu na sprawcę wykroczenia skarbowego kary grzywny w drodze prawomocnego mandatu karnego, są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem naruszają zasadę *ne bis in idem*. TK zwrócił uwagę, że wskazane przepisy k.k.s. prowadzą do dwuetapowego nakładania sankcji karnych skarbowych przez dwa różne organy, tj. organ postępowania przygotowawczego, który nakłada grzywnę w drodze mandatu karnego, a następnie po uprawomocnieniu się tego orzeczenia przez sąd stosujący na jego wniosek przepadek przedmiotów. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał po raz pierwszy wyraźnie wskazał, że naruszenie zasady *ne bis in idem* przez kwestionowane przepisy jest równoznaczne z naruszeniem sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej. W konsekwencji jest równocześnie sprzeczne z prawem do sądu, w aspekcie zagwarantowania sprawiedliwej procedury, której jednym z podstawowych elementów jest zasada *ne bis in idem*. Trybunał szukał zatem konstytucyjnych podstaw omawianej zasady właśnie w jednej z podstawowych zasad, czyli prawa do sądu, mającego zastosowanie nie tylko w przypadku odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Dopuszczalność podwójnego ukarania za ten sam czyn tej samej osoby w świetle przepisów art. 2 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 EKPC i art. 14 ust. 7 MPPOiP Trybunał Konstytucyjny badał kolejno na gruncie zbiegu podstaw odpowiedzialności z art. 218 § 1 k.k. oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585,

³⁰⁰ Wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 42.

ze zm., dalej: ustawa ubezpieczeniowa)³⁰¹. Przepisy te dawały możliwość pociągnięcia tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, do odpowiedzialności za przestępstwo naruszania praw pracowniczych oraz do wymierzenia dodatkowej opłaty z tytułu nieopłacenia lub opłacenia w zaniżonej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS, o której mowa w ustawie ubezpieczeniowej. Trybunał stwierdził wówczas, że art. 24 ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej i art 218 k.k., w zakresie w jakim dopuszcza wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo oraz wymierzenie dodatkowej opłaty są niezgodne z powołanymi wzorcami kontroli. Trybunał przyjął, że dodatkowa opłata pobierana przez ZUS jest tak naprawdę *środkiem prawnym o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym), którego stosowanie obok kar za przestępstwo lub za wykroczenie powinno być oceniane w świetle szeroko ujmowanej zasady ne bis in idem*. Trybunał wyraźnie przyjął, że zasada ta obejmuje zarówno przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane jako przestępstwa, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Konsekwencją wskazanego orzeczenia była zakresowa utrata mocy obowiązującej przez art. 218 § 1 k.k.

W kolejnym orzeczeniu TK, w którym badano zasadę *ne bis in idem* w odniesieniu do deliktów administracyjnokarnych i przepisów k.k.s.³⁰², Trybunał przyjął, że art. 54 k.k.s. w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe podatnika będącego osobą fizyczną, któremu za ten sam czyn, polegający na uchyleniu się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji – z narażeniem przez to podatku na uszczuplenie - wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U Nr 80, poz. 350) w wysokości 75% dochodu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że w zaistniałej sytuacji przepis ustawy o podatku PIT nie ma charakteru

³⁰¹ Wyrok TK z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104.

³⁰² Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 21, przy czym orzeczenie to spotkało się z krytycznymi głosami M. Jaśniewicza, I. Sepiolo, M. Drewicza.

karnego, zatem w analizowanym przypadku nie jest konieczne respektowanie zasady *ne bis in idem*. Tym niemniej TK badając zbieg odpowiedzialności administracyjnej (podatkowej) i odpowiedzialności karnej skarbowej wskazał, że nawet jeśli nie dochodzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*, należy zbadać, czy nie zostaje naruszony art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a zatem zasada proporcjonalności reakcji państwa za określone naruszenia. Nie można więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych. Trybunał nawiązał tym do swojego wcześniejszego wyroku, w którym wskazał, że niedopuszczalne jest podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn, raz w postaci sankcji administracyjnej (kary pieniężnej), drugi raz w postaci systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego. Zdaniem TK sytuacja taka narusza treść art. 2, a *kwestia dublowania czy moltiplicacji sankcji (niezależnie od tego, jaki poszczególne z nich mają charakter) jest jednak problemem proporcjonalności*³⁰³.

Z kolei w wyroku z 21 października 2014 r.³⁰⁴ Trybunał Konstytucyjny rozważał kwestię: czy nie narusza konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* mającej podstawy w art. 2 Konstytucji RP, kumulatywne stosowanie wobec tej samej osoby kary za przestępstwo i sankcji administracyjnej w formie opłaty za to samo zachowanie polegające na nielegalnym poborze energii elektrycznej. Precyzyjnie rzecz ujmując, TK analizował możliwość pociągnięcia oskarżonego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo stypizowane w art. 278 § 5 k.k. w związku z art. 278 § 1 k.k. (kradzież energii elektrycznej), z uwagi na wcześniejsze ukaranie sprawcy opłatą z tytułu nielegalnego poboru energii na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 1 prawa energetycznego (t. j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059, ze zm.). Na mocy art. 278 § 5 w zw. z art. 278 § 1 k.k. w stosunku do sprawcy może zostać wymierzona kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 lat. W sprawie analizowanej przez Trybunał zakład energetyczny ustalił ryczałtową ilość energii na podstawie mocy zainstalowanych odbiorników dla taryfy G-11 dla odbiorców indywidualnych w wysokości pięciokrotności ceny energii oraz opłat za dystrybucję. Zdaniem sądu karnego, występującego z pytaniem prawnym w trybie art. 190 Konstytucji RP, tak sztywno określona wysokość rekompensaty była nieadekwatna do rzeczywistych

³⁰³ Wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

³⁰⁴ Sygn. P 50/13, OTK-A 2014, Nr 9, poz. 103

strat, które ponosi przedsiębiorstwo energetyczne na skutek nielegalnego poboru energii. Opłata nałożona przez zakład nabrała charakteru sankcji, której celem jest nie tylko naprawienie szkody wyrządzonej za sprawą nielegalnego poboru (kompensacja), ale ponadto swoista represja wobec podmiotu, który się tego dopuścił, obliczona na efekt odstraszący (represyjno-prewencyjny). Trybunał rozważając tę kwestię, stwierdził, że opłata, o której mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 prawa energetycznego ma charakter cywilnoprawny. Nie jest ona środkiem prawnym z dziedziny szeroko rozumianego prawa karnego. Środek ten bowiem wiąże się z obowiązkiem zapłaty sumy pieniężnej określonej w taryfie i nie ma charakteru wyłącznie represyjnego, a w szczególności sposób ustalenia wysokości opłaty oraz jej rozmiar nie prowadzi do uznania tejże opłaty za środek o charakterze represyjnym. Z tych powodów kumulowanie tej opłaty z odpowiedzialnością karną nie narusza zasady *ne bis in idem*.

Orzeczenie ma fundamentalne znaczenie dla zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością administracyjno-karną, ponieważ Trybunał po raz pierwszy wskazał w tym judykacie wprost, że ustalenie, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem*, czyli dochodzi do dwukrotnego karania sprawcy za ten sam czyn, wymaga przeprowadzenia dwuetapowego testu. Trybunał wskazał, że: *po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują on te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady ne bis in idem, wynikającej z art. 2 Konstytucji.* W dalszej części orzeczenia TK próbował sformułować dyrektywy wyboru kary, a następnie zasady jej wymiaru. Z orzeczenia wynika wyraźnie, że sąd w chwili orzekania nie jest związany zasadami i dyrektywami wyboru kary wskazanymi w przepisach k.k., ale ponadto powinien stosować zasady i dyrektywy wymiaru kary, które mają zakorzenienie w przepisach Konstytucji RP. Trybunał wskazał, że taką dyrektywą jest *uwzględnianie przez sąd w odpowiednim zakresie podczas wyboru środka reakcji karnej na popełnione przestępstwo tego, że sprawca poniósł za ten sam czyn inny rodzaj odpowiedzialności, realizującej w określonym zakresie funkcję represyjną.* Z orzeczenia tego wynika zatem, że organy stosujące odpowiednie środki o charakterze represyjnym

zobowiązane są badać, czy istnieje proporcjonalność między środkami o charakterze typowo represyjnym, a środkami realizującymi inne cele odpowiedzialności niż jedynie represja. Trybunał zresztą *explicite* stwierdził w tym orzeczeniu, że *kumulacja dolegliwości wynikającej z różnych rodzajów odpowiedzialności represyjnej za ten sam czyn, nie może bowiem 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 takim wypadku doszłoby do naruszenia zasady ne bis in idem.*

W jednym z ostatnich orzeczeń³⁰⁵ w analizowanej materii Trybunał badał naruszenie zasady *ne bis in idem* w kontekście pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe osoby fizycznej, wobec której za ten sam czyn wypełniający znamiona przestępstwa skarbowego, zastosowano obowiązek zapłaty podatku na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o VAT. Trybunał w orzeczeniu tym uznał, że art. 62 § 2 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na wystawieniu faktury dokumentującej czynność niewykonaną, tej samej osoby fizycznej, która uprzednio, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm., dalej: ustawa VAT) została zobowiązana do zapłaty podatku w kwocie wykazanej na tej fakturze, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Rozwijając linię orzeczniczą w tej materii Trybunał zwrócił uwagę na istotne *novum* w stosunku do swoich wcześniejszych wypowiedzi. Stwierdził mianowicie, że *rozumienie zasady ne bis in idem na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych powinno być ustalane z uwzględnieniem interpretacji tej zasady na gruncie wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, w szczególności przepisów konwencyjnych, a w sprawie unijnej – z uwzględnieniem interpretacji tej zasady na gruncie KPP.* Taka interpretacja wskazanej zasady w sposób najbardziej optymalny będzie gwarantowała hierarchiczność źródeł prawa na gruncie art. 87 Konstytucji RP, a tym samym przestrzeganie zasady demokratycznego państwa prawnego, szczególnie, że zasada ta jest w istotny sposób powiązana z zasadą *ne bis in idem*. Chociaż cytowane orzeczenie zapadło na tle zasady *ne bis in idem*, to jednak Trybunał wskazał, że w tym przypadku nie jest

³⁰⁵ Wyrok TK z 21 kwietnia 2015 r., P 40/13, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 48.

konieczne ustalenie, czy sumaryczna dolegliwość nie jest nadmierna, ponieważ nie doszło do zbiegu dwóch sankcji, lecz jedynie do zbiegu obowiązku prawnego służącego zapobieganiu uszczupleniu wpływów podatkowych (ustawa o VAT) i sankcji karnej penalizującej przestępstwo skarbowe (przepis k.k.s.).

Na marginesie należy tylko przypomnieć, że w niedawnym judykacie TK³⁰⁶ po rozpoznaniu pytania prawnego WSA w Gliwicach stwierdzono, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zakresie, w jakim zezwalają na wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 k.k.s. (urządzanie lub prowadzenie wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia gry losowej, gry na automacie lub zakładzie wzajemnym), są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Trybunał stwierdził, że opowiada się za węższym niż wskazane w poprzednim orzeczeniu rozumieniem zasady *ne bis in idem*, jako zaliczanej do kręgu prawa i postępowania karnego w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, przy czym z reguły jednak odpowiedzialność administracyjnokarna również będzie objęta zakresem odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym Trybunał pozostawił otwartą kwestię badania, czy środki zaliczane formalnie do prawa administracyjnego, nie stanowią w istocie formy odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym. Niezależnie od tego Trybunał powtórzył konieczność sądu orzekającego w przedmiocie odpowiedzialności karnej dostosowania wymierzanej kary nie tylko do wszystkich okoliczności sprawy, ale także uwzględniania wcześniej zastosowanych środków za ten sam czyn. Kluczowe jest bowiem ustalenie, czy reakcja państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów prawa jest *proporcjonalna, współmierna do czynu i sprawiedliwa*.

Trybunał w tym orzeczeniu przyznał, że zakaz *ne bis in idem* nie wyklucza możliwości ustanowienia sankcji administracyjnej (kara pieniężna) i sankcji karnej (grzywna) za ten sam czyn polegający na urządzaniu gry bez koncesji na automatach poza kasynem gry, ponieważ państwo może swobodnie wybierać

³⁰⁶ Wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148.

środki prawne do ochrony określonych dóbr. Podkreślił przy tym, że jeśli jedna z zastosowanych wobec skarżącej sankcji ma charakter sankcji karnej, a druga sankcja posiada ze względu na swoją istotę, cele i funkcje charakter sankcji karnej, to wówczas dochodzi do naruszenia zakazu *ne bis in idem*. Trybunał w tym orzeczeniu wyraźnie sformułował test, służący ocenie czy dochodzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*, aczkolwiek z perspektywy odmiennej niż wyrażono to w poprzednich judykatach. Muszą być spełnione kumulatywnie trzy przesłanki: tożsamość podmiotowa (ten sam sprawca), b) tożsamość przedmiotowa (ten sam czyn), przy czym chodzi o ten sam czyn, nie zaś o to samo przestępstwo czy wykroczenie, czyli o *idem factum* i c) odwetowy charakter obu sankcji. W niniejszym orzeczeniu Trybunał wskazał, że nie naruszono zasady *ne bis in idem*, ponieważ wyłącznie kara przewidziana w art. 107 k.k.s. ma charakter odwetowy, natomiast kara z art. 89 ustawy o grach hazardowych nie posiada takiej cechy. Celem administracyjnej kary pieniężnej nie jest odpłata za naruszenie dóbr prawnie chronionych, lecz w głównej mierze *restytucja niepobranych należności ipodatkowo od gier, a także prewencja*. Trybunał tym samym kolejny raz podkreślił, że zbiegające się ze sobą odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie muszą być niekonstytucyjnym karaniem za to samo. W wielu przypadkach są to odmienne konsekwencje danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, co pozwala zastosować różne sankcje.

Wskazane kryteria dopełniają warunki wskazane w poprzednich orzeczeniach, szczególnie w zakresie podkreślenia znaczenia tożsamości czynu i osoby sprawcy.

Wydaje się, że właśnie te trzy ostatnie orzeczenia mają najistotniejsze znaczenie dla ustalenia kryteriów, w oparciu o które oceniać należy ewentualne naruszenie zasady *ne bis in idem* w sferze odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Po pierwsze orzeczenia te w sposób swoisty porządkują dorobek, w zakresie zbiegu odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami odpowiedzialności prawnej. Podkreślono po raz kolejny, że w każdym przypadku niezbędna jest analiza obydwu przepisów przewidujących odpowiedzialność za ten sam czyn – znamion przepisu usytuowanego w k.k. oraz w ustawie za zakresu prawa administracyjnego. Po drugie, we wskazanych orzeczeniach sformułowano istotne wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby zbieg dwóch rodzajów odpowiedzialności z kręgu odpowiedzialności

represyjnej, będzie prowadził do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Trybunał zwrócił uwagę na konieczność badania charakteru norm regulujących dany typ odpowiedzialności, formułując równocześnie wskazówkę, że jeśli istnieje konieczność zastosowania do tej odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych właściwych odpowiedzialności karnej, to wówczas dany rodzaj odpowiedzialności ma charakter odpowiedzialności karnej. Zasada *ne bis in idem* zostanie naruszona wówczas, gdy przy tożsamym zachowaniu tej samej osoby, dwie lub więcej sankcje w różnych przepisach ustawy cechuje taki sam stopień dolegliwości w sferze represyjnej, a wskazane sankcje mają ten sam cel, jakim jest najczęściej odpłata za naruszenie przepisów ustawy.

Oczywiście kryteria te nie zawsze są precyzyjne do ustalenia, gdyż zawierają zwroty o charakterze nieostrym, a przez to ocennym. Nawet jeśli granica między rodzajami odpowiedzialności jest płynna, to jednak wydaje się, że w szczególności te trzy ostatnie orzeczenia stanowią kamień milowy w dotychczasowym dorobku TK i zawarte w nich treści będą w przyszłości sukcesywnie rozwijane i doprecyzowywane w kolejnych judykatach.

5. Konkluzje

Z przedstawionych rozważań dotyczących instytucji prawnokarnych, które mogą stanowić hipotetyczny wzorzec do tworzenia rozwiązań normatywnych, a ponadto mając na względzie wnioski wynikające z zasady *ne bis in idem* w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, sądów, ale też organów międzynarodowych, można sformułować następujące konkluzje:

1. Konstytucja nie zawiera *expressis verbis* regulacji statuujących zasadę *ne bis in idem*, a w szczególności zasada ta wywodzona jest pośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP.). Zasada ta wywodzona jest również z art. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 42 Konstytucji RP. Możliwość podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn, co do zasady narusza wskazane przepisy Konstytucji RP. Nie wyklucza to w ogóle możliwości równoległego stosowania środków o charakterze represyjnym, pod warunkiem jednak, że środki te pełnić będą różne cele.

Równocześnie w orzecznictwie nie rozstrzygnięto jednoznacznie i precyzyjnie (ewentualnie po spełnieniu jakich przesłanek), czy zbieg odpowiedzialności administracyjnokarnej z odpowiedzialnością karną (lub też za wykroczenie) stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Taka konstatacja nie wynika wyłącznie z faktu, że w polskim systemie prawnym nie istnieje definicja deliktu administracyjnego lub też jednego modelu orzekania w przypadku sankcji administracyjnych, ale przede wszystkim z braku precyzyjnej linii demarkacyjnej między sankcją karną, a sankcją administracyjną. Wielokrotnie podkreślanie przez Trybunał, że sankcja karna występuje wówczas, gdy norma ma charakter represyjny, a administracyjna - gdy przeważają funkcje i cele prewencyjne, restytucyjne i ochronne nie wystarcza, aby jednoznacznie rozgraniczyć te dwa byty prawne. Nawet jeśli stwierdzimy, że w przypadku kar administracyjnych odpłata za niewykonanie obowiązku ma charakter zdecydowanie subsydiarny, to jednak dolegliwość określonego instrumentu administracyjnego w sferze praw i wolności obywatelskich może *in concreto* świadczyć o wysokiej represyjności sankcji administracyjnej. W każdym przypadku konieczne jest ustalenie charakteru przepisu przewidującego sankcję administracyjną. Orzecznictwo TK w tej mierze ma charakter kazuistyczny, a ostateczne konkluzje uzależnione są od stopnia oceny surowości konkretnej sankcji w przepisie, który podlega ocenie w perspektywie konstytucyjnej.

2. Sama więc możliwość pociągnięcia tej samej osoby do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze represyjnym za ten sam czyn nie uprawnia do twierdzenia, że naruszono zasadę *ne bis in idem*. Aby stwierdzić, czy doszło do takiego naruszenia, należy ustalić, czy spełnione są kumulatywnie dwa warunki: czy środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny oraz jeśli oba środki mają taki charakter, to czy wymierzone sankcje, które grożą za dane zachowanie realizują takie same cele, czy może cele odmienne. Ustalenie, że wymierzono przynajmniej dwie sankcje o charakterze represyjnym, a orzeczone sankcje realizują identyczne cele oznacza, że doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Jeśli natomiast dwa przepisy z kręgu odpowiedzialności represyjnej (karny i administracyjny) mają

odmienne funkcje, to wówczas z reguły nie dochodzi do naruszenia zasady *ne bis in idem* na szczeblu konstytucyjnym. Warto przy tym podkreślić, że przy ustaleniu celów sankcji użyteczne może być zbadanie i sumy dolegliwości w sferze osoby, wobec której taki środek orzeczono. W ujęciu bowiem konstytucyjnym nie jest dopuszczalne, aby suma dolegliwości orzeczonych środków przekraczała poziom represji wyznaczany przez zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym dopuszczalne jest wprowadzenie w ustawie odpowiedzialności karnej i administracyjnej za ten sam czyn, tej samej osoby, pod warunkiem, że nie będzie to naruszało konstytucyjnej zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

3. Trybunał Konstytucyjny nie dość konsekwentnie definiuje zresztą zasadę *ne bis in idem*. W niektórych judykatach traktował ją wąsko, jako przynależną jedynie odpowiedzialności karnej *sensu stricto* w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, w innych jednak jako mającą szersze zastosowanie zasadę demokratycznego państwa prawa obejmującą swoim zakresem nie tylko zbieg odpowiedzialności prawnej za czyny sankcjonowane przez przepisy prawa karnego *sensu stricto*, ale również czyny na mocy innych przepisów prawa publicznego (w szczególności prawa administracyjnego), pod warunkiem jednak, że w przepisach tych zamieszczono środki o charakterze represyjnym. Wydaje się, że w ostatnim czasie w orzecznictwie dominuje tendencja do rozszerzenia emanacji zakazu *ne bis in idem*. Z całokształtu analizowanego orzecznictwa wydaje się, że proces kontrawencjonalizacji przepisów karnych na przepisy o charakterze administracyjnokarnym, postrzegany czasem jako próba ucieczki od konieczności zapewniania restrykcyjnych standardów hardcorowego prawa karnego Trybunał ma skłonność z jednej strony do akceptacji instytucji administracyjnych kar pieniężnych, z drugiej jednak do włączania ich w obręb podstawowych konstytucyjnych standardów właściwych tradycyjnej odpowiedzialności karnej. Wniosek taki jawi się na tle powszechnie aprobowanego w poglądach TK stanowiska, że wszystkie gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela jakie zawarte są w rozdziale II Konstytucji RP znajdują zastosowanie do wszystkich przepisów i postępowań o charakterze

represyjnym, a zatem takich, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy represji.

4. Wreszcie, przy wykładni zasady *ne bis in idem* w prawie polskim należy uwzględniać dorobek orzeczniczy ETPCz, jak też TSUE. Wynika to z nakazu homogeniczności, który wzmacnia zachowanie obu standardów ochrony uczestników postępowania. Tym niemniej należy zauważyć, że w orzecznictwie ETPCz i TSUE określono tak naprawdę standard minimalny, zatem nie ma przeszkód, aby poszczególne państwa wprowadzały bardziej gwarancyjne regulacje. Analiza orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że konstytucyjne standardy zasady *ne bis in idem* uwzględniają wszystkie rozwiązania jakie wypracowano w orzecznictwie ETPCz i TSUE.
5. Nawet jeżeli TK przyjmuje w swoich orzeczeniach, że nie doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem* (co zasadniczo ma miejsce w sytuacjach, gdy uznaje konkretną sankcję za niedostatecznie represyjną), to jednak konsekwentnie wskazuje, że sumaryczna dolegliwość nakładanych na jednostkę sankcji nie powinna naruszać zasady proporcjonalności w zakresie orzekania środków o charakterze represyjnym. Jest to zresztą podejście zbieżne z linią orzecniczą ukształtowaną zarówno w dorobku ETPCz, jak i TSUE.

X. Wnioski wynikające z całokształtu analizy

Obok systemu prawa karnego, na który składa się odpowiedzialność za popełnione przestępstwa lub wykroczenia, systematycznie w latach 90. w ustawodawstwie polskim zaczął się tworzyć system prawa administracyjno-karnego, na który składa się odpowiedzialność ponoszona z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, realizowana w postaci represji finansowej, a wymierzana zarówno wobec osób fizycznych, jak i osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, ale posiadających wyodrębniony normatywnie byt (np. spółki osobowe prawa handlowego).

1. W pierwszej kolejności zwraca uwagę drastyczny wzrost ilości statuowanych przez ustawodawcę kar pieniężnych nakładanych w administracyjnym postępowaniu na przestrzeni ostatnich lat. Jeszcze w 2004 r. było to ok. 40 aktów prawnych, obecnie jest ich blisko 120. W ciągu zatem 10 lat trzykrotnie zwiększyła się liczba aktów prawnych, w których posłużono się tą właśnie formą zapewnienia realizacji norm prawnych. Niewątpliwie więc w chwili obecnej możemy mówić o trzeciej obok prawa karnego *sensu stricto*, oraz prawa wykroczeń, gałęzi prawa represyjnego nazywanej w tym opracowaniu, dla odróżnienia od wcześniej funkcjonującego prawa karno-administracyjnego, prawem administracyjno-karnym. Przy tym uszanować należy fakt, że w istocie środki, jakie składają się na tak wyodrębnione prawo administracyjno-karne, formalnie stanowią element gałęzi prawa jaką jest prawo administracyjne, z wszystkimi tego konsekwencjami.
2. Nie ulega wątpliwości, że organy administracji muszą posiadać środki umożliwiające skuteczne egzekwowanie przestrzegania obowiązujących norm regulacyjnych. Środkiem takim nie zawsze może być tradycyjne prawo karne, a to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, prawo karne wymaga istnienia określonego, utrwalonego w powszechnej świadomości społecznej ładunku karygodności penalizowanych zdarzeń. Tymczasem normy regulacyjne pojawiają się często w obszarach nowych, gdzie trudno mówić o utrwalonych zasadach postępowania, a tym bardziej o utrwalonej powszechnej karygodności określonych zachowań. Po drugie, tradycyjne

prawo karne, z całym swym teoretycznoprawnym oprzyrządowaniem nakierowane jest na sprawcę – jednostkę ludzką, zdolną do wartościowania swoich zachowań i kierowania swoim działaniem. We współczesnych warunkach społeczno-gospodarcze takie ukierunkowanie norm prawa represyjnego okazuje się być zbyt słabym narzędziem zwalczania zachowań niepożądanych. Prawo karne staje się jednak bezsilne wobec przestępczości korporacyjnej, prowadzonej pod szyldem i na rachunek osób prawnych lub innych funkcjonujących w obrocie gospodarczym podmiotów zbiorowych, w których dla ukrycia przestępczej działalności tworzone są albo bardzo skomplikowane, często rozczłonkowane i rozsiane po wielu krajach struktury zarządzające, lub w których odpowiednio często prowadzi się wymianę obsady personalnej tych struktur. Sfera, w której nie poradziło sobie tradycyjne prawo karne, bardzo dobrze zagospodarowana została przez system sankcji administracyjnych, pozwalających na uproszczoną odpowiedzialność podmiotu korporacyjnego, bez względu na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konkretnych zarządzających nim osób.

3. Z polskiej perspektywy szczególnie znamienne jest fakt, że do skokowego wzrostu liczby finansowych sankcji administracyjnych doszło bezpośrednio po usądowieniu postępowania w sprawach o wykroczenia i poddania go w dalekim zakresie rygorom tradycyjnego prawa karnego. Zjawisko to zdaje się potwierdzać, że usilne wyrównywanie standardów postępowań w sprawach o tradycyjne przestępstwa i naruszenia norm prawa administracyjnego przeczy wymogom pragmatyzmu. Teza ta znajduje zresztą swoje odzwierciedlenie również w szerszej perspektywie. Dość przywołać orzecznictwo ETPCz, które już wprost zaczęło odróżniać „*hardcorowe*” prawo karne i inne prawo karne, czy orzecznictwo TS UE upraszczające zagadnienie standardu proceduralnego wymaganego w sprawach danego rodzaju do zasady proporcjonalności.
4. Polska droga do wyodrębnienia się systemu sankcji administracyjnych jest dość specyficzna. Przybrała formę ucieczki od prawa karnego. Nie jest jednak zupełnie oryginalna, gdyż podobne zjawisko kilkadziesiąt lat wcześniej miało miejsce we Francji. Spośród porównywanych systemów, a to niemieckiego,

ciążącego ku modelowi karnistycznemu sankcjonowania deliktów administracyjnych, austriackiego ciężącego ku modelowi administracyjnemu sankcjonowania takich naruszeń, najbliższy wydaje się aktualnemu *status quo* właśnie model francuski, mieszany, w którym część takich naruszeń stanowi klasyczne wykroczenia, część instrumenty ściśle administracyjnoprawne.

5. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że finansowa odpowiedzialność za naruszenie norm prawa administracyjnego oparta jest o zasadę legalizmu. Zaistnienie wskazanego w ustawie naruszenia generalnie nakłada na organ administracji obowiązek wszczęcia postępowania, właściwej kwalifikacji naruszenia w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i wymierzenie przewidzianej nimi sankcji. Warto zwrócić uwagę, że jest to istotna różnica w stosunku do odpowiedzialności z tytułu wykroczeń, która ukształtowana jest w oparciu o zasadę oportunistyczną, która uprawnia, ale nie nakłada bezwzględnego obowiązku – wszczęcia i przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia.
6. Kary pieniężne statutowane przepisami prawa administracyjnego – widziane z ogólniejszej perspektywy - stanowią uregulowania mało przystępne i zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy. System kar jest niejednorodny. W niektórych przypadkach przybierają postać stawek sztywno oznaczonych (choć wyliczanych w oparciu o różne metody), czasami stawek względnie oznaczonych, z mniej lub bardziej z otwartym polem dla uznania administracyjnego (w zależności od stopnia uregulowania kryteriów, w oparciu o które powinno nastąpić ustalenie konkretnej kary).
7. Odpowiedzialność ta co do zasady przybiera postać obiektywną, wyjątkowo tylko ustawodawca zdecydował się na wyrażenie w przepisach ją regulujących przesłanki winy i zwykle zresztą wśród kryteriów wymiaru ewentualnej kary. Większościowe jednak orzecznictwo, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ETPCz czy TSUE, podkreśla konieczność zapewnienia podmiotowi dopuszczającemu się naruszenia możliwości dowodzenia, że do naruszenia doszło na skutek okoliczności od niego niezależnych, za które nie ponosi odpowiedzialności i to aż do uwolnienia się od odpowiedzialności włącznie. W praktyce oznacza to możliwość

dowodzenia swojej „niewinności” w znaczeniu braku możliwości przypisania zarzutu doprowadzenia do zaistnienia naruszenia. W kategoriach prawnokarnych taki model odpowiedzialności w największym stopniu zbliża się do anglosaskiej konstrukcji odpowiedzialności *strict liability*.

8. Decyzja administracyjna o ukaraniu podlega sądowej kontroli, w zdecydowanej większości realizowanej w trybie postępowania sądownoadministracyjnego, przed sądami administracyjnymi. Model ten jest akceptowany zarówno przez polski Trybunał Konstytucyjny, jak i co do zasady przez ETPCz i TSUE. W przypadku tych dwóch ostatnich organów, przy zastrzeżeniu jednak, że kontrola taka ma charakter pełny, w znaczeniu możliwości objęcia nim zarówno wad prawnych, kwestionowanego rozstrzygnięcia, jak i ustaleń faktycznych, które legły u jego podstawy.
9. Podstawową konsekwencją faktu, że finansowe sankcje administracyjne są elementem prawa administracyjnego, jest brak wspólnych w obrębie tej materii uregulowań materialnoprawnych. Dekodowanie podstaw odpowiedzialności materialnoprawnej, jak i rodzajów i zasad wymiaru kary każdorazowo wymaga analizy konkretnego aktu prawnego. Nie ma, w przeciwieństwie do prawa karnego i prawa wykroczeń, części ogólnej, w której ustawodawca regulowałby zasady odpowiedzialności administracyjno-karnej, formy popełnienia deliktów administracyjnych, zasady ewentualnego wyłączenia tej odpowiedzialności, kary oraz zasady ich wymiaru, przedawnienie itp. W obliczu powszechności występowania tego rodzaju środków, jak też w obliczu próbującego standaryzować zasady ich stosowania orzecznictwa sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, pierwszym postulatem najogólniejszej natury, jaki się naprasza, jest postulat podjęcia próby stworzenia tego rodzaju aktu prawnego. O ile typy poszczególnych deliktów administracyjnych z konieczności, ale też zwykłego pragmatyzmu, powinny regulowane być w szczegółowych aktach prawnych, o tyle nic nie stoi na przeszkodzie odrębnemu skodyfikowaniu tego, co może i powinno być im wspólne. Wzory takiego podejścia do tej kwestii istnieją w omówionym prawodawstwie niemieckim czy austriackim. Innym dobrym przykładem dążenia do unifikacji

tego co może być wspólne dla wszystkich deliktów, jest rozporządzenie Rady nr 2988/15 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Z uwagi na brak podstawy prawnej w przepisach administracyjnych do odpowiedniego stosowania przepisów i instytucji prawa karnego, nie jest możliwe korzystanie z dorobku orzecznictwa sądów karnych przy ustalaniu zasad tego rodzaju odpowiedzialności, zasad jej wyłączenia, form stadialnych i zjawiskowych, przedawnienia, reguł obiektywnego przypisywania skutku, czy też zasad kumulacji sankcji wymierzanych z tytułu dwóch lub więcej deliktów administracyjnych popełnionych jednym czynem. Sama natura deliktów administracyjnych, jak też orzecznictwo TK, ETPCz, czy TSUE w tym zakresie, prowadzi jednak do wniosku, że niekiedy możliwe byłoby adopcowanie tych rozwiązań właśnie w obszar odpowiedzialności administracyjno-karnej.

10. W obliczu specyfiki postępowania w przedmiocie nałożonych przez organ administracyjny kar, warto także rozważyć uregulowanie szczególnego trybu kontroli sądowno-administracyjnej decyzji o ukaraniu. Jeżeli kontrola ta spełnia oczekiwania wynikające z orzecznictwa ETPCz i TSUE, to raczej jest to obecnie wynikiem dobrego orzecznictwa i praktyki sądów administracyjnych, niż czytelnych ustawowych gwarancji procesowych w tej mierze.
11. Wysokość kar grożących osobom fizycznym, które nałożyć może organ administracji, niejednokrotnie zdecydowanie przewyższa wysokość kary grzywny określonej przepisami k.w., a zdarza się, że także maksymalną wysokość grzywny przewidzianą w kodeksie karnym (np. art. 106a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje możliwość nałożenia na osobę zarządzającą podmiotem dopuszczającym się naruszenia w kwocie do 2 000 000 zł; art. 35 ust 1 ustawy o efektywności energetycznej przewiduje karę do 2 000 000,00 euro; art. 141u ustawy Prawo bankowe przewiduje możliwość wymierzania kary wobec osób pełniących funkcję członków zarządu do 20 000 000,00 zł; art 167a ustawy o obrocie instrumentami finansowymi przewiduje karę możliwą do nałożenia wobec osób fizycznych w wysokości do 20 000 000,00 zł, art. 169 c do 500 000 000,00 zł, a 173c do

10 000 000,00 zł). Nawet jeżeli praktyka nie miała jeszcze okazji sięgać po tak określone środki, lub też gdy sięga po nie rzadko, *in abstracto* okazują się one być zdecydowanie bardziej represyjne, niż środki klasycznie uznawane za represyjne. Taki rozdźwięk musi zaś budzić wątpliwości z punktu widzenia postulowanego i akceptowanego w orzecznictwie ETPCz „prawa karnego dwóch prędkości”. Wskazane kary poziomem swojej represyjności, nawet przy uwzględnieniu specyfiki podstaw ich wymierzania, z pewnością więcej mają wspólnego z hardcorowym prawem karnym, niż „innym prawem karnym”. Okoliczność ta nie może uchodzić uwadze przy kształtowaniu standardu proceduralnego wymiaru i stosowania tych sankcji. Postulować więc wypadałoby przekształcenie tego rodzaju deliktów w przestępstwa, do których miałyby zastosowanie typowy model prawa i procesu karnego.

12. W zdecydowanej większości przypadków uregulowania odpowiedzialności z tytułu deliktów administracyjnych brak jest reguł miarkowania lub wyłączenia tej odpowiedzialności w sytuacjach, gdy jedno zachowanie pociąga za sobą naruszenie kilku norm będących podstawą wymierzenia różnych kar. Wprowadzenie takich rozwiązań mogłoby obniżyć ewentualną dolegliwość sankcji administracyjnych.

13. Prawie zupełnie pominięta jest w sferze ustawowej kwestia stosowania zasady *ne bis in idem* w przypadku zbiegu odpowiedzialności administracyjno-karnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie. Wyjątków jest niewiele. Jako modelowy sposób uregulowania tej kwestii przywołać można art. 92 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), który stanowi, że jeżeli czyn będący naruszeniem przepisów, o których mowa w ust. 1, wyczerpuje jednocześnie znamiona wykroczenia, w stosunku do podmiotu będącego osobą fizyczną stosuje się wyłącznie przepisy o odpowiedzialności administracyjnej lub art. 92a tej ustawy, zgodnie z którym postępowanie umarza się, między innymi w sytuacji, gdy *za stwierdzone naruszenie na podmiot wykonujący przewozy została nałożona kara przez inny uprawniony organ (włączając w to także uprawniony zagraniczny organ)*. Wyraźnie brak jest jednak kompleksowego uregulowania tej kwestii. Wydaje się ono tym bardziej palące, że problematyka dotycząca

stosowania zasady *ne bis in idem* w odniesieniu do zbiegu odpowiedzialności administracyjno-karnej z odpowiedzialnością karną *sensu stricto* lub za wykroczenia, napotyka na zupełny brak oprzyrządowania metodologicznego. Problemy pojawiają się choćby w związku z odmiennymi sposobami definiowania administracyjnoprawnego pojęcia „naruszenia” i karnoprawnego pojęcia „czynu”, co w konsekwencji czyni otwartą kwestię zasad ustalenia tożsamości zdarzenia stanowiącego podstawę ukarania. Należałoby także być może postulować wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego podstawy do umarzania, ewentualnie zawieszenia postępowania karnego, w wypadku równoczesnego prowadzenia postępowania karnego i administracyjnego za ten sam czyn, tak aby sąd karny mógł uwzględniać nie tylko wynik postępowania administracyjnego w zakresie przypisywania odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie, ale także uwzględniania przy wymiarze kary dolegliwości poniesionych już przez sprawcę w postępowaniu administracyjnym. Oczywiście można postulować rozważenie wprowadzenia odwrotnej reguły, tj. reguły umarzania lub zawieszania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej do czasu zakończenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej. To drugie rozwiązanie wydaje się jednak mniej praktyczne, z uwagi na niewątpliwie szybszą drogę wydania decyzji administracyjnej, niż drogę osądzenia sprawy karnej. Również z uwagi na mniej restrykcyjne ukształtowanie podmiotowych przesłanek odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do odpowiedzialności karnej. Rozpowszechniona w sferze odpowiedzialności administracyjno-karnej konstrukcja winy obiektywnej powoduje, że nawet wyrok uniewinniający sprawcę danego czynu wydany w postępowaniu karnym nie wyklucza pociągnięcia go do odpowiedzialności za popełniony delikt administracyjny. Niezależnie od kierunku rozwiązania tej kwestii na pewno warto podjąć działania ustawodawcze, które w sposób jasny i czytelny regulowałyby te kwestie, tym bardziej, że prowadzenie dwóch postępowań generuje niepotrzebne koszty o charakterze fiskalnym i organizacyjnym dla organów państwa, a represyjnym i uciążliwym psychicznie dla jednostki.

14. Niewątpliwie pilną wydaje się być potrzeba przebadania narzędziami już nie dogmatycznoprawnymi, ale empirycznymi, rzeczywistości wymierzania kar administracyjnych. Z uwagi na ich rozproszenie w systemie prawa, wielość organów posiadających kompetencje do ich wymierzania, zawiłą nierzadko i również niejednorodną drogę do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia sądu, wreszcie z uwagi na brak wyróżniania tego rodzaju spraw w repertoriach sądów administracyjnych wykonanie takich badań wydaje się być przedsięwzięciem trudnym i skomplikowanym.

15. Kwestie które powinny zostać objęte docelowo takim badaniem, to:

- 1) skala zjawiska, czyli liczba stosowanych sankcji administracyjnych przez poszczególne organy oraz suma orzekanych w danym okresie czasu kar;
- 2) dziedziny w których sankcje administracyjne są najczęściej stosowane;
- 3) prawidłowość działań organów administracji przy wymierzaniu sankcji administracyjnych w świetle rozstrzygnięć sądów administracyjnych, w szczególności jak procentowo przedstawiają się kwestie uchylecia decyzji administracyjnych w następstwie postępowania sądowo-administracyjnego;
- 4) praktyka stosowania sankcji względnie oznaczonych;
- 5) respektowanie w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym, prawa podmiotu odpowiedzialnego do wykazywania okoliczności pozwalających mu na uwolnienie się od odpowiedzialności;
- 6) rzeczywisty rozkład ciężaru dowodzenia legalności decyzji administracyjnej o ukaraniu w postępowaniu sądowo-administracyjnym;
- 7) wpływ równoczesnego postępowania o wykroczenie lub postępowania karnego na fakt ukarania i wysokość wymierzonej sankcji administracyjnej, odwrotnie, wpływ i fakt ukarania karą administracyjną

na bieg i wysokość kar wymierzanych za ten sam czyn w postępowaniu w sprawach o wykroczenia lub w postępowaniu karnym.

16. Nie ulega wątpliwości, że wskazanych problemów nie da się łącznie uczynić przedmiotem jednego, nawet i bardzo rozległego badania. Każda z nich stanowi raczej odrębny przedmiot badawczy, któremu powinien być poświęcony odrębny program. Niektóre z wskazanych zagadnień dotyczą sfery postępowania przed organami administracyjnymi, inne sfery postępowania przed sądami. Nie każde z wskazanych zagadnień ujawnia się też na tle wszystkich regulacji zawierających sankcje administracyjne (np. kwestia praktyki stosowania sankcji względnie oznaczonych, czy kwestia relacji odpowiedzialności administracyjno-karnej do odpowiedzialności karnej lub wykroczeniowej wywołanych tym samym zdarzeniem faktycznym).
17. Niewątpliwie w wymiarze globalnym można próbować wykonać badania ilościowe stosowania tego rodzaju środków. Konieczne w tym celu byłoby wystąpienie do poszczególnych organów uprawnionych do wydawania decyzji o ukaraniu z zapytaniem o ilość wydanych decyzji w danej jednostce czasu, ilość decyzji, które stały się prawomocne, ilość decyzji, które zostały wykonane. Gromadzenie tego rodzaju informacji byłoby na pewno logistycznie trudne z uwagi na liczbę podmiotów uprawnionych do wydawania takich decyzji, a tym samym podmiotów, które powinny stać się adresatami takich wystąpień, ale nie niemożliwe. Większe kłopoty może nasuwać próba pozyskania takich informacji w przedmiocie wysokości nakładanych kar, czy w przedmiocie statusu prawnego karanych (osoby fizyczne, czy prawne, czy inne podmioty zbiorowe). Konieczne byłoby uprzednie ustalenie, czy tego rodzaju informacje są w ogóle odnotowywane w zbiorczych analizach prowadzonych przez konkretne organy administracyjne. Brak selekcjonowania w wydanych decyzjach tego rodzaju informacji w praktyce przesądzałby o niemożliwości ich uzyskania. Wówczas jedyną dalszą metodą zgłębiania tych kwestii musiałyby być badania prowadzone bezpośrednio w oparciu o konkretne decyzje, a to oczywiście wymusza ich ograniczenie przedmiotowe i terytorialne do wybranych rodzajów kar w praktyce wybranych terytorialnie organów.

18. Próba ustalenia narzędziami empirycznymi praktyki stosowania kar względnie oznaczonych, praktyki respektowania prawa obwinionego do uchylenia się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że do naruszenie doszło na skutek okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności oraz ogólnie prawidłowości działania organów administracyjnych przy wymierzaniu kar w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych możliwa byłaby tylko poprzez badania aktowe spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne w następstwie wniesienia skargi o ukaraniu. Wykonanie takich badań napotka na pewno na trudności związane z brakiem łatwych narzędzi „wyfiltrowania” ich z ogółu spraw sądowno-administracyjnych. Ponadto dobrze byłoby, aby takie badania koncentrowały się na sprawach jednorodnych rodzajowo. Można tu wskazać np. sprawy dotyczące kar stosowanych na podstawie ustawy prawo transportowe, prawo drogowe, czy prawo ochrony przyrody. Jakkolwiek tak wykonane badania aktowe oczywiście nie będą miarodajne w zakresie ocen działania wszystkich organów administracji w praktyce stosowania kar, to pozwolą na ocenę praktyki w pewnym ich wycinku, a nadto na ukazanie tendencji w praktyce sądów administracyjnych w tym zakresie.
19. Najtrudniejszym wreszcie zadaniem do wykonania wydaje się być przebadanie narzędziami empirycznymi skutków wymierzenia kary administracyjnej dla postępowania karnego i odwrotnie. Jediną rozsądną grupą badawczą jawią się tu decyzje wydawane w oparciu o przepisy wskazanej wyżej ustawy o transporcie drogowym, która zawiera czytelne rozwiązanie tej kwestii ze skutkiem dla postępowania administracyjnego. Warto byłoby podjąć próbę sprawdzenia, na ile mechanizm ten spełnia w praktyce swoje cele. Z drugiej strony można pokusić się, przy uwzględnieniu trudności w „wyfiltrowaniu” tego rodzaju materiału badawczego, o przebadanie tej kwestii od strony orzecznictwa sądów karnych. Tu z kolei można spróbować objąć badaniem sprawy o określone typy przestępstw i wykroczeń skarbowych, z którymi pozostaje zwykle w związku konieczność poniesienia dodatkowej opłaty lub dodatkowego zobowiązania podatkowego. Interesującym może się okazać, na ile tego rodzaju zarzut był podnoszony i na ile znajdował swoje odzwierciedlenie w wymierzonej przez sąd karny karze. Trzeba jednak liczyć się z wysoką zawodnością tego rodzaju badań,

a to z uwagi na fakt, że ewentualny wpływ sankcji administracyjnej na wymiar kary może zostać ujawniony przez sąd dopiero w treści uzasadnienia wydawanego wyroku. Uzasadnienie zaś spisywane będzie tylko o tyle, o ile strona o to wniosła, co w sprawach, gdzie do uwzględnienia tej okoliczności w stopniu satysfakcjonującym dla oskarżonego doszło, najczęściej nie będzie mieć miejsca.

Załącznik: Zestawienie obowiązującego ustawodawstwa w zakresie odpowiedzialności administracyjno - karnej

art.	akt prawny	art.	sposób określenia znamienia podmiotowego	organ	wysokość	wina	okoliczności podlegające uwzględnieniu przy wymiarze kary	sąd
1.	Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.)	62	OF, OP, JO – „ten kto”		od 50,00 do 2.000,00 zł w zależności od naruszenia	-	-	sąd administracyjny
		63	OF, OP, JO – „ten kto”		10.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
		64	OF, OP, JO – „ten kto”		1.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
2.	Ustawa o organizacji rynku rybnego z dnia 5 grudnia 2008 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1970)	63	OF, OP, JO – „ten kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego lub minister właściwy do spraw rybołówstwa w zależności od popełnionego naruszenia	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w	-	-	sąd administracyjny

					Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.			
3.	Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 594 ze zm.)	103	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny	1) pkt 1-3 - wysokość kary pieniężnej może być wymierzona do pięciokrotnej wartości brutto zakwestionowanej ilości środka spożywczego lub produktu niebędącego żywnością wprowadzonego do obrotu jako żywność; 2) pkt 4, 8-10 - wysokość kary pieniężnej może być wymierzona do 5000 zł, nie mniej niż 1000 zł; 3) pkt 5 - wysokość kary nie może być mniejsza niż 500 zł.	+	stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia i zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym i wielkość produkcji zakładu	sąd administracyjny
4.	Ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. z 2014, poz. 1577 ze zm.)	26	OF, OP, JO – „ten kto”	powiatowy lekarz weterynarii	od 200 do 66.000,00 w zależności od popełnionego naruszenia	-	rodzaju tych naruszeń, społecznej szkodliwości czynu i stopnia zagrożenia dla bezpieczeństwa produktów pochodzenia	sąd administracyjny

							zwierzęcego	
5.	Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 Nr 32, poz. 131 ze zm.)	55 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „armator”	dyrektor urzędu morskiego	równowartości do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych „Specjalnym Prawem Ciągnięcia (SDR)”, określanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy	-	-	sąd administracyjny
		56	OF, OP, JO – „sprawca”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	-	-	sąd administracyjny
		56a	OF, OP, JO – „ten kto” (przewoźnik, operator terminalu lub sprzedawca biletów)	dyrektor urzędu morskiego	do 50 000 zł	-	-	sąd administracyjny
6.	Ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 678 ze zm.)	40a	OF, OP, JO – „ten kto”	Główny Inspektor albo właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania kontroli wojewódzki inspektor albo wojewódzki	do wysokości 3, 5, 10, 15 krotności przeciętnego wynagrodzenia za rok poprzedzający rok nałożenia kary lub wysokości przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym	-	stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych	sąd administracyjny

				inspektor Inspekcji Handlowej	poprzedzającym rok nałożenia kary (w zależności od naruszenia)		i wielkość jego obrotów oraz przychodu, a także wartość kontrolowanych artykułów rolno-spożywczych	
7.	Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1536)	50 ust. 1 pkt 1 -3	OF, OP, JO – „ten kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	w wysokości wartości sprzedanych z naruszeniem przepisów ustawy leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych powiększonej o wartość do 5% obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny
		50 ust 1 pkt 4	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor farmaceutyczny, na którego obszarze działania doszło do naruszenia przepisów	do 5% wartości netto obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją osiągniętego w poprzednim roku	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny

					<p>kalendarzowym, a, gdy podmiot ukarany nie wykazuje obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, karę pieniężną, wymierza się w wysokości stukrotnej wartości udzielonej korzyści majątkowej lub osobistej</p>			
		51	OF, OP, JO – „ten kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	dwukrotność wartości poniesionych przez Fundusz kosztów refundacji związanych z niedotrzymaniem postanowień decyzji	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny
		52	OF, OP, JO – „ten kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	równowartość 3% wartości netto obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny
		52a ust. 1 pkt 1 i 2	OF, OP, JO – „ten kto”	dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu	w kwocie stanowiącej równowartość (pkt 1) lub do równowartości (pkt 2) kwoty refundacji za okres	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie	sąd administracyjny

					objęty kontrolą		naruszenia przepisów ustawy	
8.	Ustawa o lasach (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.)	66a	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy naczelnik urzędu celnego	dwukrotnej wartości celnej produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich	-	-	sąd administracyjny
66b		OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 20 000 zł do 200 000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny	
66c		OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy wojewódzki inspektor uny środowiska	od 500 zł do 200 000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami	sąd administracyjny	

							rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia			
		66d	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 500 zł do 20 000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny		
		66e	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 500 zł do 2000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami rozporządzenia nr 995/2010 oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny		
9.	Ustawa	o	35 ust. 1	OF – (kierownik	wojewoda	do	trzykrotnego	-	rodzaj i waga	sąd

	działalności lecniczej (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 618 ze zm.)		podmiotu leczniczego)		miesięcznego wynagrodzenia tej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące poprzedzające miesiąc, w którym nałożono karę		stwierdzonych naruszeń	administracyjny
		107 ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto” - podmiot wykonujący działalność leczniczą	organ prowadzący rejestr działalności lecniczej (praktyk zawodowych lekarzy uchwałę w sprawie nałożenia kary pieniężnej podejmuje właściwa okręgowa rada lekarska, praktyk zawodowych pielęgniarek uchwałę w sprawie nałożenia kary pieniężnej podejmuje właściwa okręgowa rada pielęgniarek i położnych	do dziesięciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę			sąd administracyjny
		111a ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto” - podmiot wykonujący	organ prowadzący	dwukrotnej wartości zbytych produktów	-	-	sąd administracyjny

			działalność leczniczą	rejestr	leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych			
10.	Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2014 poz. 915 ze zm.)	6 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej	do wysokości 20 000 zł (ust. 1), o wysokości 40 000 zł (ust.2)	-	stopień naruszenia obowiązków oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy, a także wielkość jego obrotów i przychodu	sąd administracyjny
11.	Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz.U. z 2014, poz. 1728 ze zm.)	35a pkt 1-4 i 6	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia kontroli (ust. 1-6)	5.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny

	35a pkt 5	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia kontroli	10% przychodu uzyskanego z wprowadzonych do obrotu na tej stacji benzyn silnikowych w okresie 30 dni przed dniem rozpoczęcia kontroli	-	-	sąd administracyjny
	35a pkt 7	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	oblicza się według wzoru: $K = S \times O \times W^{307308}$			SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
	35a pkt 8	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	5.000,00 zł	-	-	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
	35d ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej	od 5000 zł do 15 000 zł	-	dotychczasowa działalność w tym zakresie podmiotu dokonującego naruszenia,	sąd administracyjny

³⁰⁷ **K** - wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych [zł]; **S** - średnią cenę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych notowaną na giełdach ICE/ECX i EEX na rynku wtórnym spot w ostatnim dniu, w którym realizowany był obrót uprawnieniami do emisji, poprzedzającym ostatni dzień roku, w którym podmiot ten nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 30b ust. 1, w przeliczeniu na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na ten dzień, wyrażoną w złotych za tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla [zł/tCO_{2eq}]; **O** - wartość niezrealizowanego obowiązku, o którym mowa w art. 30b ust. 1, wyrażoną w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla w przeliczeniu na jednostkę energii [tCO_{2eq}/MJ], z dokładnością do sześciu miejsc po przecinku; **W** - ciekłych, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG) lub skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz energii elektrycznej sprzedawanej odbiorcy końcowemu lub zużywanej na potrzeby własne, liczoną za rok, w którym podmiot ten nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 30b ust. 1, wyrażoną w jednostkach energii [MJ].

³⁰⁸ Wysokość tej kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego Narodowy Cel Redukcyjny, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego Narodowy Cel Redukcyjny, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

							wielkość obrotu z tej działalności lub wartość paliw ciekłych wydanych na stacji zakładowej w roku poprzedzającym rok przeprowadzenia kontroli	
12.	Ustawa o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 Nr 64, poz. 593 ze zm.)	130 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 2, ust. 3, ust. 4	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewoda	od 200 do 6000 zł (ust. 1), 10 000 zł (ust. 2 pkt 1), 20.000,00 zł (ust. 2 pkt 2), 10.000,00 zł lub 20.000,00 zł x ilość placówek ³⁰⁹ , 40.000,00 zł (ust. 4)	-	-	sąd administracyjny
13.	Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 1989 Nr 30, poz. 163 ze zm.)	48a ust 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Główny Geodeta Kraju (gdy naruszenie warunków licencji dotyczy materiałów centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego) lub wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego , jeżeli	dziesięciokrotności opłaty za udostępnienie tych materiałów zasobu	-	-	sąd administracyjny

³⁰⁹ W przypadku prowadzenia bez zezwolenia przez jeden podmiot więcej niż jednej placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

				naruszenie warunków licencji dotyczy zasobu wojewódzkiego lub powiatowego					
14.	Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 Nr 50, poz. 331 ze zm.)	o	106 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary	-	okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes Urzędu ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia, działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia oraz - w przypadkach, o których mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1-3 specyfiki rynku, na którym doszło do naruszenia;	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
			106a	OF	(osoba) Prezes Urzędu	do 2 000 000 zł	-	okoliczności	SO w

			zarządzająca)	Ochrony Konkurencji i Konsumentów			naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także stopień wpływu zachowania osoby zarządzającej na naruszenie, którego dokonał przedsiębiorca, przychody uzyskane przez osobę zarządzającą u danego przedsiębiorcy, z uwzględnieniem okresu trwania naruszenia oraz okres i skutki rynkowe naruszenia	Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
	107	OF, OP, JO – „ten kto” (przedsiębiorca)		Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	w wysokości stanowiącej równowartość do 10 000 euro za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu decyzji ³¹⁰ lub wyroków sądowych ³¹¹	-	okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także skutki rynkowe	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów

³¹⁰ Wydanych na podstawie art. 10, art. 12 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2 i 4, art. 23b, art. 23c ust. 1, art. 26, art. 27 ust. 2, art. 28 ust. 1, art. 89 ust. 1 i 3 oraz art. 101a ust. 1 i 3.

³¹¹ Sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, niedozwolonych postanowień wzorców umów oraz koncentracji.

							niewykonania decyzji, postanowień lub wyroków, o których mowa art. 107	
		108 ust. 1,2, 3	OF - osoba pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia	-	okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes Urzędu ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia, działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia oraz - w przypadkach, o których mowa w art. 108 ust. 1pkt 2- specyfiki rynku, na którym doszło do naruszenia (art.108 ust. 1 pkt 2) i wpływ naruszenia na przebieg i termin	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów

							zakończenia postępowania (art. 108 ust. 2 i 3)	
		108 ust. 5	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	do 20 000 zł	-	okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
		108 ust. 6	OF - (świadek)	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	do 5000,00 zł	-	-	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
15.	Ustawa o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2009 Nr 79, poz. 666 ze zm.)	97, 98, 99	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 1000 zł do 100 000 zł	-	zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
		99a, 100b	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 100 zł do 1000 zł	-	zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
		99b	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	10 000 zł	-	zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
		100a	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 500 zł do 10 000 zł	-	zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
		101	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki	d 5000 zł do 100 000	-	zakres naruszenia	sąd

				inspektor ochrony środowiska	zł		oraz dotychczasową działalność podmiotu	administracyjny
		102	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 1000 zł do 100 000 zł	-	zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
16.	Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1997 Nr 98, poz. 602 ze zm.)	140aa ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli organ Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Granicznej, Służby Celnej lub zarządca drogi	od 500,00 zł do 15000,00 zł (w zależności od kategorii)	-	-	sąd administracyjny
		140m ust. 1 pkt 1-4 i	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy organ Inspekcji Handlowej (w przypadku pojazdów, przedmiotów wyposażenia lub części dla przeznaczonych dla konsumentów) lub Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego	nie większej niż 25% wartości sprzedaży wynikającej z wprowadzenia do obrotu pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części	-	-	sąd administracyjny

		140m ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy organ Inspekcji Handlowej (w przypadku pojazdów, przedmiotów wyposażenia lub części dla przeznaczonych dla konsumentów) lub Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego	nie większej niż 50% wartości sprzedaży wynikającej z wprowadzenia do obrotu tego pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części	-	-	sąd administracyjny
17.	Ustawa o rolnictwie ekologicznym (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 497 ze zm.)	24 ust. 1 pkt 1-5	OF, OP, JO – „jednostka certyfikująca”		równowartość do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający rok wymierzenia tej kary, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale nie	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny

					może być wyższa niż 5% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary			
	24 ust. 1 pkt 1-8	OF, OP, JO – „jednostka certyfikująca”			równowartość do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, ale nie może być wyższa niż 10% przychodu jednostki certyfikującej osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok wymierzenia tej kary	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny
	25 ust. 1 pkt 1	OF, OP, JO – „kto”	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych		do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny
	25 ust. 1 pkt 2	OF, OP, JO – „kto”	Główny Inspektor Jakości Handlowej		do piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia,	sąd administracyjny

				Artykułów Rolno-Spożywczych			zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	
		25 ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy ze względu na miejsce przeprowadzani a czynności kontrolnych wojewódzki inspektora	do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za wprowadzony do obrotu środek, produkt lub substancję	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny
		25 ust. 1 pkt 4	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy ze względu na miejsce przeprowadzani a czynności kontrolnych wojewódzki inspektor lub właściwy ze względu na miejsce przeprowadzani a czynności kontrolnych w zakresie wprowadzania	w wysokości do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny

				do obrotu detalicznego produktów wymienionych w art. 1 ust. 2 lit. a lub b rozporządzenia nr 834/2007 wojewódzki inspektor inspekcji handlowej				
		25 ust. 1 pkt 5	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwego ze względu na miejsce przeprowadzani a czynności kontrolnych wojewódzkiego inspektora lub właściwego ze względu na miejsce przeprowadzani a czynności kontrolnych w zakresie wprowadzania do obrotu detalicznego produktów wymienionych w art. 1 ust. 2 lit. a lub b rozporządzenia nr 834/2007 wojewódzkiego inspektora	w wysokości do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu produkty, nie niższej jednak niż 500 zł	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny

				inspekcji handlowej				
		25 ust. 1 pkt 6	OF, OP, JO – „ten kto”	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny
		25 ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto”	organ, którego właściwość została określona	w zależności od stwierdzonego naruszenia - odpowiednio zgodnie z ust. 1 pkt 3, 4 lub 5, podwyższonej o wysokość kar wymierzonych w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia czynności kontrolnych	+	stopień szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności podmiotu dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	sąd administracyjny
18.	Ustawa o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (Dz.U. z 2012 r. poz. 1068)	51 ust 1	OF, OP, JO – „kto”	minister właściwy do spraw gospodarki morskiej	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez	-	-	sąd administracyjny

					Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego			
19.	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 Nr 80, poz. 717 ze zm.)	37d	OF, OP, JO – „kto”	wójt (burmistrz, prezydent miasta)	iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849, ze zm. ⁵⁷⁾), powiększony o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy	-	-	sąd administracyjny

					stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami uchwały ³¹²³¹³		
--	--	--	--	--	---	--	--

³¹² Dotyczącej zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

³¹³ Jeżeli rada gminy nie określiła wysokości stawek opłaty reklamowej, o których mowa w ust. 1, wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności maksymalnej stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 19 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, powiększony o 40-krotność maksymalnej stawki części stałej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 19 pkt 1 lit. g tej ustawy, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami, o których mowa w ust. 1. Jeżeli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, o którym mowa w ust. 8 lub 9, wysokość kary pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

20.	Ustawa o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1203)	17 ust. 1 pkt 1-3	OF, OP, JO – „ten kto”	organ kontrolujący	od jednokrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	-	w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia obowiązków	sąd administracyjny
-----	--	-------------------	------------------------	--------------------	---	---	---	---------------------

		17 ust. 1 pkt 4	OF, OP, JO – „kto”	organ kontrolujący	od dwukrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia	-	w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia obowiązków	sąd administracyjny
--	--	-----------------	--------------------	--------------------	---	---	---	---------------------

21.	Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.)	56 ust. 1 pkt 1-27 oraz 30a-43	OF, OP, JO – „kto”	Prezes URE	wysokość kary uzależniona jest od rodzaju popełnionego naruszenia ³¹⁴	-	stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
-----	--	--------------------------------	--------------------	------------	--	---	---	--

³¹⁴ Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1a nie może być niższa niż:

- 1) w zakresie nieprzestrzegania obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 1, obliczona według wzoru: $Ko = 1,3 \times (Oz - Ozz)$ gdzie poszczególne symbole oznaczają: Ko - minimalną wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych, Oz - opłatę zastępczą, obliczoną zgodnie z art. 9a ust. 2, wyrażoną w złotych, Ozz - uiszczoną opłatę zastępczą, wyrażoną w złotych;
- 2) w zakresie nieprzestrzegania obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 6, obliczona według wzoru: $Koz = Cc \times (Eeo - Ezo)$, gdzie poszczególne symbole oznaczają: Koz - minimalną wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych, Cc - średnią cenę sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. b, wyrażoną w złotych za 1 MWh, Eeo - ilość oferowanej do zakupu energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii, wyrażoną w MWh, Ezo - ilość zakupionej energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii w danym roku, wyrażoną w MWh;
- 3) w zakresie nieprzestrzegania obowiązków, o których mowa w art. 9a ust. 8, obliczona według wzoru: $KS = 1,3 \times (OZK - OZZK)$, gdzie poszczególne symbole oznaczają: KS - minimalną wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych, OZK - opłatę zastępczą, obliczoną zgodnie z art. 9a ust. 8a, wyrażoną w złotych, OZZK - uiszczoną opłatę zastępczą, wyrażoną w złotych;
- 4) Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1f nie może być niższa niż wysokość obliczona wg wzoru: $Ko = 1,3 \times (Oza + 1,3zb)$, gdzie poszczególne symbole oznaczają: Oza - opłata zastępcza nieuiszczona przez towarowy dom maklerski lub dom maklerski obliczona wg wzoru, o którym mowa w art. 9a ust. 2, w stosunku do energii elektrycznej zużytej przez przedsiębiorstwo energetyczne na własny użytek, a niewskazanej w deklaracji, o której mowa w art. 9a ust. 1b, Ozb - opłata zastępcza nieuiszczona przez towarowy dom maklerski lub dom maklerski obliczona wg wzoru, o którym mowa w art. 9a ust. 8a, w stosunku do energii elektrycznej zużytej przez przedsiębiorstwo energetyczne na własny użytek, a niewskazanej w deklaracji, o której mowa w art. 9a ust. 1b;
- 5) Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 29 wynosi 1000 zł; w ust. 1 pkt 28, 30 i 34 wynosi 10 000 zł; 3) w ust. 1 pkt 12a, wynosi od 200 000 zł do 1 000 000 zł.
- 6) Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 18, nie może być niższa niż 3000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu warunków przyłączenia.
- 7) Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 20 i 21, nie może być niższa niż 1% i wyższa niż 15% przychodu, o którym mowa w ust. 3.2g.394) Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 39-43, wynosi od 10 000 zł do 1 000 000 zł.
- 8) Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-38, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

							zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe	
		56 ust. 1 pkt 28-30	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Agencji Rynku Rolnego		-	stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe	sąd administracyjny
		56 ust. 5	OF – „ kierownik przedsiębiorstwa energetycznego”	Prezes URE	nie większej niż 300% miesięcznego wynagrodzenia jego	-	stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
22.	Ustawa o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. z 2013, poz. 1458 ze zm.)	63a	OF, OP, JO – „kto”	dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej	do 50 000 zł	-	zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia	sąd administracyjny
23.	Ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2006 Nr 169, poz. 1199 ze zm.)	33 ust. 1 pkt 1-1e, 2-2b, 3a i 6-8f	OF, OP, JO – „kto”	w zakresie pkt 1-2, 3, 3a, 8, 8b, 8c, 8f i 9 -	5000 zł	-	-	sąd administracyjny , za wyjątkiem decyzji Prezesa URE –
		33 ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Agencji Rynku Rolnego w zakresie pkt 4, 6 i 7 -	50% wartości biokomponentów wytworzonych z biomasy	-	-	wówczas do SO w

				wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia kontroli; w zakresie pkt 2a, 2b, 5, 7a, 8a, 8d i 8e - Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.	pozyskiwanej w inny sposób niż na podstawie umów kontraktacji lub dostawy, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2, lub z produkcji własnej, których udział przekracza w skali roku 25% całości biokomponentów wytworzonych przez tego wytwórcę			Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
		33 ust. 1 pkt 4	OF, OP, JO – „kto”		50% wartości biokomponentów wprowadzonych do obrotu w ciągu 30 dni poprzedzających kontrolę	-	-	
24.	Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.)	209 ust. 1 i 1a	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes UKE	3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym bądź też w sposób szacunkowy w przypadku braku dostarczenia dokumentów	-	zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
		209 ust. 1a	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes UKE	3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym bądź		czas trwania, zakres lub skutki naruszenia	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów

					też w sposób szacunkowy w przypadku braku dostarczenie dokumentów			
		209 ust. 2	OF (kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub związku takich przedsiębiorców)	Prezes UKE	do 300% miesięcznego wynagrodzenia sprawcy, naliczanego jak dla celów ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy	-	-	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
25.	Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 Nr 69, poz. 625 ze zm.)	85a ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	powiatowy lekarz weterynarii albo graniczny lekarz weterynarii	różnicując je w zależności od rodzaju tych naruszeń oraz stopnia zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt stwarzanego przez te naruszenia, a także biorąc pod uwagę, że wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, nie przekracza w przypadku popełnienia czynu, o którym mowa w: 1) ust. 1 pkt 1 w zakresie	-	-	sąd administracyjny

					nieuzyskania zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia, pkt 2 lit. a, c, f-k, pkt 3 lit. a oraz pkt 4 i 5 - trzydziestokrotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego; 2) ust. 1 pkt 1 w zakresie niedokonania rejestracji, pkt 2 lit. b, d, e i l oraz pkt 3 lit. b i c - piętnastokrotności kwoty wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 1.			
	85c	OF, OP, JO – „ten kto”	powiatowy lekarz weterynarii albo graniczny lekarz weterynarii	nie niższa od wysokości kary pieniężnej wymierzonej poprzednio za takie naruszenie; ustala się, dokonując powiększenia o 25% wysokości kary pieniężnej ustalonej	-	-	sąd administracyjny	

					zgodnie z pkt 1 i z przepisami wydanymi na podstawie art. 85a ust. 2			
26.	Ustawa o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.)	66 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes UTK	do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym	-	zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
27.	Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.)	123 ust. 1	OF – kierownik jednostki administracyjnej	Prezes Agencji - jeżeli jest organem właściwym do wydania zezwolenia albo przyjęcia zgłoszenia lub państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, komendant wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej lub państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - jeżeli organy te są właściwe do wydania zezwolenia	w wysokości nieprzekraczającej pięciokrotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym popełnienie czynu, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	-	-	sąd administracyjny

		123 ust. 1a	OF – kierownik jednostki organizacyjnej wykonującej działalność związaną z narażeniem, polegającą na budowie, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji elektrowni jądrowej	Prezes Agencji - jeżeli jest organem właściwym do wydania zezwolenia albo przyjęcia zgłoszenia lub państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, komendant wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej lub państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - jeżeli organy te są właściwe do wydania zezwolenia	w wysokości nieprzekraczającej dwustu krotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym popełnienie czynu, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	-	-	sąd administracyjny
		123 ust. 2	OF – pracownikowi	Prezes Agencji - jeżeli jest organem właściwym do wydania zezwolenia albo przyjęcia zgłoszenia lub państwowy wojewódzki inspektor	w wysokości nieprzekraczającej dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1	-	-	sąd administracyjny

				sanitarny, komendant wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej lub państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - jeżeli organy te są właściwe do wydania zezwolenia				
		123 ust. 3	OP, JO – („jednostce organizacyjnej)	Prezes Agencji - jeżeli jest organem właściwym do wydania zezwolenia albo przyjęcia zgłoszenia lub państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, komendant wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej lub państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw	w wysokości nieprzekraczającej pięćset krotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym popęlnienie czynu, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	-	-	sąd administracyjny

				Wewnętrznych - jeżeli organy te są właściwe do wydania zezwolenia				
28.	Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm)	200	OF, OP, JO – „zamawiający”	Prezes UZP	w zależności od wartości zamówienia tj. 3000 zł, 30.000,00 zł lub 150.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
29.	Ustawa o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2013, poz.	92a ust. 1	OF, OP, JO – „podmiot”	właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ,	50 zł - 10 000 zł za każde naruszenie ³¹⁶	-	-	sąd administracyjny

³¹⁶ Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć kwoty 10 000 złotych.

- 1) Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy nie może przekroczyć: 15 000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio do 10 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli; 20 000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 11 do 50 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli; 25 000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie średnio od 51 do 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli; 30 000 złotych - dla podmiotu zatrudniającego kierowców w liczbie większej niż 250 w okresie 6 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli; 40 000 złotych - dla podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem drogowym.

	1414 ze zm.)			którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego ³¹⁵				
		92a ust.7	spedytor nadawca, odbiorca, załadowca, organizator wycieczki, organizator transportu, operator publicznego transportu zbiorowego	właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego ³¹⁷	50 zł - 10 000 zł za każde naruszenie ³¹⁸	-	okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia	sąd administracyjny

³¹⁵ Jeżeli jednak funkcjonariusz Policji, który ujawni naruszenie, za które niniejsza ustawa przewiduje karę pieniężną, przekazuje dokumenty z przeprowadzonej kontroli właściwemu ze względu na miejsce kontroli wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego. W takim przypadku, postępowanie administracyjne prowadzi i decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej wydaje wojewódzki inspektor transportu drogowego. Powyższe nie ma zastosowania w przypadku ujawnienia przez funkcjonariusza Policji naruszenia, za które niniejsza ustawa przewiduje karę pieniężną, popełnionego przez zagranicznego przewoźnika drogowego.

³¹⁷ Jeżeli jednak funkcjonariusz Policji, który ujawni naruszenie, za które niniejsza ustawa przewiduje karę pieniężną, przekazuje dokumenty z przeprowadzonej kontroli właściwemu ze względu na miejsce kontroli wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego. W takim przypadku, postępowanie administracyjne prowadzi i decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej wydaje wojewódzki inspektor transportu drogowego. Powyższe nie ma zastosowania w przypadku ujawnienia przez funkcjonariusza Policji naruszenia, za które niniejsza ustawa przewiduje karę pieniężną, popełnionego przez zagranicznego przewoźnika drogowego.

³¹⁸ Suma kar pieniężnych nałożonych za naruszenia stwierdzone podczas kontroli w podmiocie wykonującym przewóz drogowy nie może przekroczyć 40 000 złotych - dla podmiotu wykonującego inne czynności związane z przewozem drogowym.

30.	Ustawa o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2015, poz. 2167 ze zm.)	35 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	Prezes URE	nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary	-	stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
		35 ust. 2 i 3	OF, OP, JO – „kto”	Prezes URE	do 2 000 000 euro	-	stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
31.	Ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. z 2008 Nr 171, poz. 1055 ze zm.)	64	OF, OP, JO – „kto”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	-	skala zagrożenia wywołanego czynami	sąd administracyjny
32.	Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2007 Nr 59, poz. 404 ze zm.)	44	OF, OP, JO – „beneficjent”	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	do wysokości równoważności 10 000 euro	-	-	SO w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
33.	Ustawa o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r. poz. 222)	115	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000 zł	-	-	sąd administracyjny
		116	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor	7000 zł	-	-	sąd administracyjny

			rybołówstwa morskiego				
117	OF, OP, JO – „armator statku rybackiego”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	3000,00 zł	-	-	sąd administracyjny	
118	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000,00 zł	-	-	sąd administracyjny	
119 pkt 1	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	1000,00 zł	-	-	sąd administracyjny	
119 pkt 2 a	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000,00 zł	-	-	sąd administracyjny	
119 pkt 2b	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	10000,00 zł	-	-	sąd administracyjny	
120	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	od 1000 zł do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotności wynagrodzenia	-	-	sąd administracyjny	
121	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000 zł	-	-	sąd administracyjny	
122 ust. 1 pkt 1	OF, OP, JO - „właściciel rybackiego” statku	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	3000 zł	-	-	sąd administracyjny	

	122 ust. 1 pkt 2	OF, OP, „właściciel rybackiego”	JO – statku	minister właściwy do spraw rybołówstwa	500,00 zł	-	-	sąd administracyjny
	122 ust. 2	OF, OP, „właściciel rybackiego”	JO – statku	minister właściwy do spraw rybołówstwa	1000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
	123	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	4000 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 1 lit. a	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 1 lit. b	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	3000 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 2 lit. a	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	1000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 2 lit. b	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	4000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 2 lit. c	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	5000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 3 lit. a	OF, OP, JO – „kto”		okręgowy inspektor rybołówstwa	nie mniejsza niż 2000 zł i nieprzekraczająca dziesięciokrotności	-	-	sąd administracyjny

			morskiego	wynagrodzenia			
	124 pkt 3 lit b	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	4000 zł	-	-	sąd administracyjny
	124 pkt 3 lit c	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	4000 zł	-	-	sąd administracyjny
	125 pkt 1 lit. a	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	nie mniejszej niż 500 zł i nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotności wynagrodzenia	-	-	sąd administracyjny
	125 pkt 1 lit b, 125 pkt 2 lit a, lit b	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	nie mniejszej niż 500 zł i nieprzekraczającej dziesięciokrotności wynagrodzenia	-	-	sąd administracyjny
	126 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	pięciokrotności wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku popełnienia poważnego naruszenia ³¹⁹	-	-	sąd administracyjny
	126 ust. 2	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	nie mniejszej niż ośmiokrotność wartości produktów rybołówstwa pozyskanych w wyniku popełnienia	-	-	sąd administracyjny

³¹⁹ Ustalana na podstawie średniej ceny rynkowej danego gatunku organizmów morskich wynikającej z elektronicznego systemu raportowania połowów na dzień popełnienia naruszenia, a jeżeli w tym systemie brak jest średniej ceny rynkowej na dzień popełnienia naruszenia, bierze się pod uwagę średnią cenę rynkową wynikającą z tego systemu na dzień najbliższy przed dniem, w którym popełniono naruszenie.

					poważnego naruszenia i nieprzekraczającej dwudziestokrotności tej wartości, która jest ustalana na podstawie średniej ceny rynkowej danego gatunku organizmów morskich wynikającej z elektronicznego systemu raportowania połowów na dzień popełnienia naruszenia ³²⁰			
	127 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	od 100 zł do wysokości nieprzekraczającej pięciokrotności wynagrodzenia	-	-		sąd administracyjny
	127 ust. 2	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	500,00 zł	-	-		sąd administracyjny
	128 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego	od 500 zł do wysokości nieprzekraczającej dziesięciokrotności wynagrodzenia	-	-		sąd administracyjny
	128 ust.2	OF, OP, JO – „kto”	okręgowy inspektor rybołówstwa	1000,00 zł	-	-		sąd administracyjny

³²⁰ Jeżeli w tym systemie brak jest średniej ceny rynkowej na dzień popełnienia naruszenia, bierze się pod uwagę średnią cenę rynkową wynikającą z tego systemu na dzień najbliższy dniu przed dniem, w którym popełniono naruszenie.

				morskiego				
34.	Ustawa o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz.U. z 1995 Nr 47, poz. 243 ze zm.)	36 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „armator”		równowartość do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych Specjalnym Prawem Ciągnięcia (SDR), określanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności naruszeń	sąd administracyjny
		36a	OF, OP, JO – armator	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości 50 000 SDR	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności naruszeń	sąd administracyjny
		36b	OF, OP, JO – „załadowca”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości 50 000 SDR	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności naruszeń	sąd administracyjny
		36c	OF, OP, JO – „dostawca”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości 50 000 SDR	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności naruszeń	sąd administracyjny
		37	OF, OP, JO – „kapitan lub inny członek załogi statku”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności	sąd administracyjny

					gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego		naruszeń	
		37a	OF, OP, JO – „kto”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości 50 000 SDR	-	zakres naruszeń, korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszeń i powtarzalności naruszeń	sąd administracyjny
35.	Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 Nr 63, poz. 636 ze zm.)	26a	OF, OP, JO – „kto”	-	5000 zł.	-	-	sąd administracyjny
36.	Ustawa o kontroli skarbowej (Dz.U. z 1991 Nr 100, poz. 442 ze zm.)	43	OF, OP, JO – „ten kto”	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej lub dyrektor urzędu kontroli skarbowe	do 5000 zł	-	-	sąd administracyjny
37.	Ustawa o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 Nr 7, poz. 34 ze zm.)	53 ust. 1 i 2	OP - nadawca	Przewodniczący Krajowej Rady	o 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do nadawania programu, a w przypadku gdy nadawca nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, karę	-	zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy

					pieniężną w wysokości do 10% Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu gospodarczego przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym			
		53a	OP – dostawca usługi medialnej	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	do 10% przychodu dostawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym ³²¹	-	-	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy
		53b	OP – operator	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	do 10% przychodu tego operatora, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym	-	zakres i stopień szkodziwości naruszenia, dotychczasową działalność operatora oraz jego możliwości finansowe ³²²	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy
		53c	OP - podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami	-	zakres i stopień szkodziwości naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu dostarczającego audiowizualną	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy

³²¹ W pierwszym roku prowadzonej działalności kara, o której mowa w ust. 1, nie może przekraczać wysokości dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

³²² W przypadku gdy okres działania operatora, o którym mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary przyjmuje się kwotę 500 tys. zł.

					z zysku, w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego		usługę medialną na żądanie	
		53d ust. 1 i 2	OP- podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	w wysokości nieprzekraczającej 1000 zł	-	-	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy
		54	OF - osoba kierująca działalnością dostawcy usługi medialnej	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	nieprzekraczającą jednak jej sześciomiesięcznego wynagrodzenia sprawcy	-	-	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Gospodarczy
38.	Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 Nr 140, poz. 939 ze zm.)	138 ust. 3 pkt 3a	OP – „bank”	Komisja Nadzoru Finansowego	do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania - karę pieniężną w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku	-	waga naruszenia oraz czas jego trwania, przyczyny naruszenia, sytuację finansową banku, na który nakładana jest kara, oraz uprzednie naruszenia przez bank przepisów	sąd administracyjny
		138 ust. 3 pkt 3b	OP - „bank”	Komisja Nadzoru Finansowego	do dwukrotności kwoty korzyści albo straty	-	waga naruszenia oraz czas jego trwania, przyczyny naruszenia,	sąd administracyjny

							<p>sytuację finansową banku, na który nakładana jest kara, oraz uprzednie naruszenia przez bank przepisów</p>	
		141 ust. 1	OF – członkowie zarządu banku	Komisja Nadzoru Finansowego	do 20 000 000 zł	-	<p>waga naruszenia i czas jego trwania, stopień przyczynienia się członka zarządu banku odpowiedzialnego za dane naruszenie do powstania naruszenia, sytuację finansową członka zarządu banku odpowiedzialnego za dane naruszenie, skala korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez członka zarządu banku odpowiedzialnego za dane naruszenie, o ile można te korzyści lub straty ustalić, straty poniesione przez osoby trzecie w związku z naruszeniem, o ile</p>	sąd administracyjny

							można je ustalić, gotowość członka zarządu banku odpowiedzialnego za dane naruszenie do współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego, uprzednie naruszenia przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynku finansowego popełnione przez członka zarządu banku odpowiedzialnego za dane naruszenie, potencjalne skutki systemowe naruszenia.	
39.	Ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. z 2015 r. poz. 881 ze zm.)	47	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska (w art. 47 pkt 1-3, 5, 7, 9, 11-14, 16, 18 i 19), właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej (kreślone w art. 47 pkt 4, 6, 8, 10, 15, 17)	od 600 do 3000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami ustawy oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny
		48	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki	od 4000 do 10 000 zł	-	rodzaj i zakres	sąd

			inspektor ochrony środowiska (art. 48 pkt 2, 3, 5, 7, 9, 10, 13-17, 19, 20, 22, 24-26 i 28-30) lub właściwy organ straży pożarnej (w art. 48 pkt 1, 4, 6, 8, 11, 12, 18, 21, 23, 27)			naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami ustawy oraz skutki naruszenia	administracyjny	
		49	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska.(art. 49 pkt 1 i 2) lub właściwy organ straży pożarnej (ust. 3)	od 6000 do 30 000 zł		rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami ustawy oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny
		50	OF, OP, JO – „wyspecjalizowana jednostka”	minister właściwy do spraw środowiska	od 20 000 zł do 250 000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, w zakresie objętym przepisami ustawy oraz skutki naruszenia	sąd administracyjny

40.	Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2003 Nr 229, poz. 2275 ze zm.)	33a ust. 1, 2 i 3	OF, OP, JO – producent dystrybutor lub	organ nadzoru	do 100 000 zł	-	stopień okoliczności naruszenia obowiązków	oraz	sąd administracyjny
41.	Ustawa o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. z 2000 Nr 119, poz. 1250 ze zm.)	37	OP, JO	organ kontroli obrotu	do 200.000,00 zł	-	-	-	sąd administracyjny
		37a, 37b	OF, OP, JO – “podmiot”	organ kontroli obrotu	do 100 000 zł	-	-	-	sąd administracyjny
		38	OF, OP, JO – “podmiot”	organ kontroli obrotu	do 100 000 zł	-	-	-	sąd administracyjny
		39	OF, OP, JO – “podmiot”	organ kontroli obrotu	do 50 000 zł	-	-	-	sąd administracyjny
43.	Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2006 Nr 158, poz. 1121)	39d	marszałek województwa odpowiedzialnego za nierealizowanie zaleceń	dysponent gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	do trzykrotnego miesięcznego jego wynagrodzenia, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące poprzedzające miesiąc, w którym nałożono karę	-	-	-	sąd administracyjny
44.	Ustawa o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz	63 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6, 11, 16, 19 i 19b	OF, OP, JO – „kto”	Prezes URE	uzależniona od popełnionego naruszenia (W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, kara	-	czas trwania, stopień oraz przyczyny naruszenia przepisów ustawy, a także	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd ochrony konkurencji i konsumentów	

zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.)				pieniężna wynosi:1) równowartość iloczynu kwoty 4500 zł i wielkości niedoboru ropy naftowej, gazu płynnego (LPG) lub ciężkiego oleju opałowego wyrażonej w tonach, lub niedoboru paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG) i ciężkiego oleju opałowego, wyrażonej w metrach sześciennych;2) równowartość 250% wartości niedoboru gazu ziemnego, wyliczonej według cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1.2a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1a, kara pieniężna wynosi dwukrotność należnej kwoty opłaty zapasowej albo dwukrotność różnicy pomiędzy uiszczoną kwotą a należną kwotą opłaty zapasowej.2b. W		częstotliwość ich naruszenia w przeszłości przez producenta, handlowca lub osobę kierującą działalnością producenta lub handlowca lub podmiot niestosujący się do ograniczeń (pkt 6)	
	63 ust. 1 pkt 1-5, 7, 8, 18 i 20	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Agencji		-	czas trwania, stopień oraz przyczyny naruszenia przepisów ustawy, a także częstotliwość ich naruszenia w przeszłości przez producenta, handlowca lub osobę kierującą działalnością producenta lub handlowca lub podmiot niestosujący się do ograniczeń (pkt3a-5,8)	sąd administracyjny
	63 ust. 1 pkt 9	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej		-	czas trwania, stopień oraz przyczyny naruszenia przepisów ustawy, a także częstotliwość ich	sąd administracyjny

					przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2a, kara pieniężna wynosi 50 zł za każdy 1 m sześcienny magazynowanych zapasów interwencyjnych paliw i 58 zł za każdą 1 tonę		naruszenia w przeszłości przez producenta, handlowca lub osobę kierującą działalnością producenta lub handlowca lub podmiot niestosujący się do ograniczeń	
	63 ust. 1 pkt 10 i pkt 12 lit. a, pkt 13-15	OF, OP, JO – „kto”	właściwy organ Policji		magazynowanych zapasów interwencyjnych ropy naftowej - które nie będą mogły być udostępnione zgodnie z art. 3 ust. 12 i 13.3. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, kara pieniężna stanowi iloczyn 250% wartości jednostkowych paliw lub gazu ziemnego spełniających wymagania jakościowe i ilości paliw lub gazu	-	czas trwania, stopień oraz przyczyny naruszenia przepisów ustawy, a także częstotliwość ich naruszenia w przeszłości przez producenta, handlowca lub osobę kierującą działalnością producenta lub handlowca lub podmiot niestosujący się do ograniczeń (pkt 10)	sąd administracyjny
	63 ust. 1 pkt 12 lit. b	OF, OP, JO – „kto”	dyrektor urzędu morskiego		ziemnego niespełniających wymagań jakościowych.4. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 3a-6, kara pieniężna wynosi od dwukrotnego do	-	-	sąd administracyjny
	63 ust. 1 pkt 12 lit. c	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego			-	-	sąd administracyjny
	63 ust. 1 pkt 6a, 17 i 19a	OF, OP, JO – „kto”	minister właściwy do spraw energii.			-	-	sąd administracyjny

					<p>dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie obowiązku.4a. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 6a, kara pieniężna wynosi od jednokrotnego do pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie obowiązku.5. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, kara pieniężna wynosi 350% wartości niesprzedanych zapasów.6. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 8-10, kara pieniężna wynosi od 10% do 15%</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					<p>przychodu ukaranego przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara dotyczy działalności wykonywanej na podstawie koncesji, wysokość kary wynosi od 10% do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.7. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 11, stosuje się kary w zależności od ilości pobranego gazu ziemnego w okresie przekroczenia mocy wynikającej z wprowadzonych ograniczeń. Przekroczenie mocy oblicza się w następujący sposób:</p> <p>1) w przypadku przekroczenia mocy godzinowej - jako iloczyn mocy maksymalnej,</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					<p>zarejestrowanej przez układ pomiarowy, ponad moc wynikającą z wprowadzonych ograniczeń, ilości godzin w miesiącu, w którym obowiązywały ograniczenia, i czterokrotności stawki opłaty stałej za usługę przesyłania dla danej grupy taryfowej, do której odbiorca zostałby zakwalifikowany na podstawie mocy ustalonej dla tego odbiorcy w pierwszym stopniu zasilania; 2) w przypadku przekroczenia mocy godzinowej i mocy dobowej - jako iloczyn mocy maksymalnej zarejestrowanej przez układ pomiarowy, ponad moc wynikającą z wprowadzonych ograniczeń, ilości godzin w miesiącu, w którym obowiązywały ograniczenia, i ośmiokrotności stawki opłaty stałej</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					<p>za usługę przesyłania dla danej grupy taryfowej, do której odbiorca zostałby zakwalifikowany na podstawie mocy ustalonej dla tego odbiorcy w pierwszym stopniu zasilania. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 12, kara pieniężna wynosi od 500 zł do 1000 zł.9. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 13 i 14, kara pieniężna wynosi od 5000 zł do 50 000 zł.10. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 15, kara pieniężna wynosi od 20 000 zł do 50 000 zł.11. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 16, kara pieniężna wynosi od 5000 zł do 50 000 zł.12. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 17, kara pieniężna wynosi od dwukrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

					<p>wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie obowiązku.13. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 18, kara pieniężna wynosi od dwukrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie obowiązku.14. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 19, kara pieniężna wynosi od dwukrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie</p>			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

					<p>obowiązku. 15. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 20, kara pieniężna wynosi 200% wartości niedoboru lub straty, lub wartości paliw, niespełniających wymagań jakościowych. 15a. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 19a i 19b, kara pieniężna wynosi od dwukrotnego do dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, obowiązującego w kwartale, w którym nastąpiło niedopełnienie obowiązku. Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1: Orzeczenia: 11) pkt 3 - wylicza się na podstawie :a) ceny hurtowej sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca mającego największy udział w krajowym rynku</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					<p>paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wartość podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, w przypadku gdy są one zawarte w cenie tego paliwa, b) cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1;2) pkt 7 - wlicza się na podstawie ceny określonej w decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. b;3) pkt 20 - wlicza się na podstawie: a) średniej ceny ropy naftowej gatunku Brent, obowiązującej na londyńskiej Międzynarodowej Gieldzie Paliwowej (IPE) w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, wyrażonej w dolarach amerykańskich za baryłkę; średnią cenę za tonę tej ropy</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					oblicza się jako iloczyn ceny baryłki ropy naftowej, współczynnika 7,28 i średniego kursu dolara amerykańskiego, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, b) ceny hurtowej sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca mającego największy udział w krajowym rynku paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wartość podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, w przypadku gdy są one zawarte w cenie tego paliwa			
45.	Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2005 Nr	o 53a ust. 1 z	OF, OP, JO – „ten kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 10 000 do 300 000 zł	-	stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów,	sąd administracyjny

	25, poz. 202 ze zm.)						rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach	
46.	Ustawa o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.)	13k ust. 1	OF, OP, JO – „właściciel pojazdu samochodowego” lub „właściciel pojazdu złączonego z przyczepą lub naczepą” ³²³	Główny Inspektor Transportu Drogowego	500 zł - w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy; 1500 zł - w pozostałych przypadkach	-	-	sąd administracyjny
		13k ust. 2 pkt 1 i 2	OF, OP, JO – „kierujący pojazdem samochodowym „ (ust. 2 pkt 1) ³²⁴ właściciel pojazdu samochodowego” lub “	Główny Inspektor Transportu Drogowego	250 zł - w przypadku zespołu pojazdów o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony złożonego z	-	-	sąd administracyjny

³²³ Na ten podmiot nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za poszczególne naruszenia, o których mowa w ust. 1 lub ust. 2 pkt 2, dotyczące danego pojazdu samochodowego stwierdzone w ciągu doby.

³²⁴ Nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za naruszenie, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 stwierdzone w ciągu doby.

			właściciel pojazdu złączonego z przyczepą lub naczepą” (ust. 2 pkt 2) ³²⁵		samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony oraz przyczepy; 750 zł - w pozostałych przypadkach.			
	29a ust. 1 i 2	OF, OP, JO		zarządca drogi	10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy tj. jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m2 pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień	-	-	sąd administracyjny
	39 ust. 3b	organ		organ wyższego stopnia, a w przypadku braku takiego organu	500 zł za każdy dzień zwłoki	-	-	sąd administracyjny

³²⁵ Nie może zostać nałożona więcej niż jedna kara pieniężna za poszczególne naruszenia, o których mowa w ust. 1 lub ust. 2 pkt 2, dotyczące danego pojazdu samochodowego stwierdzone w ciągu doby,

				organ nadzorujący,				
47.	Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.)	167 ust. 1	Prezes Funduszu lub zastępca Prezesa Funduszu albo dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu, odpowiedzialny za te naruszenia lub nieudzielenie wyjaśnień i informacji	minister właściwy do spraw zdrowia	do trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia tej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące poprzedzające miesiąc, w którym nałożono karę	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
		167 ust. 2	apteka	minister właściwy do spraw zdrowia	do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
		170 ust. 1	świadczeniodawcę lub podmiot, któremu powierzono wykonanie czynności	minister właściwy do spraw zdrowia	w wysokości do miesięcznej wartości umowy łączącej te podmioty z Funduszem, której dotyczą nieprawidłowości	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
		170 ust. 2	apteka	minister właściwy do spraw zdrowia	w wysokości do trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
		171 ust.1	świadczeniobiorców przez świadczeniodawcę lub podmiot, któremu powierzono wykonanie czynności	minister właściwy do spraw zdrowia	do wysokości miesięcznej wartości umowy łączącej te podmioty z Funduszem, której dotyczą nieprawidłowości	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
		171 ust. 2	apteka	minister właściwy do spraw zdrowia	w wysokości do sześciokrotnego przeciętnego	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny

					wynagrodzenia			
48.	Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1348)	32 ust. 1	podmiot rynku finansowego	Rzecznik finansowy	do wysokości 100 000 zł	-	stopień naruszenia przepisów, okoliczności tego naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia	
49.	Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1048)	32 ust. 1	odbiorca odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	od 50 000 do 300 000 zł	-	ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016	sąd administracyjny
		32 ust. 2, 3	wysyłającego odpady bez dokonania zgłoszenia	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	od 50 000 do 300 000 zł	-	ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016	sąd administracyjny

		32 ust. 4	odbiorca odpadów	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	25 000 do 150 000 zł	-	ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016	sąd administracyjny
		33 ust. 1	odbiorca odpadów	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	od 30 000 do 150 000 zł		ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016	sąd administracyjny
		33 ust. 2	wysyłający odpady	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	od 30 000 do 150 000 zł	-	ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego	sąd administracyjny

							naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2016	
50.	Ustawa o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (Dz.U. z 2004 Nr 97, poz. 963 ze zm.)	39 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Agencji Rynku Rolnego	60% wartości celnej przywiezionych nasion konopi, objętych pozwoleniem na przywóz towarów rolno-spożywczych	-	-	sąd administracyjny
51.	Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001 Nr 72, poz. 747 ze zm.)	29 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	wójt (burmistrz, prezydent miasta	nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym	+	stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasową działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i jego możliwości finansowe	sąd administracyjny

52.	Ustawa o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 Nr 92, poz. 880 ze zm.)	88 ust 1 pkt 1-3	OF, OP, JO – „ten kto” (posiadacz nieruchomości, albo właściciela urządzeń)	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta	w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, o której mowa w art. 84 ust. 1 ³²⁶	-	-	sąd administracyjny
		88 ust 1 pkt 1-3	OF, OP, JO – „ten kto” (posiadacz nieruchomości, albo właściciela urządzeń)	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta	wysokości opłaty za usunięcie drzewa, o której mowa w art. 84 ust. 1, pomnożonej przez 0,6. ³²⁷	-	-	sąd administracyjny
53.	Prawo celne (Dz.U. z 2004 Nr 68, poz. 622 ze zm.)	101 ust. 1	OF, OP, JO – „osoba zobowiązana”	organ celny	3000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
54.	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 Nr 99, poz. 1001 ze zm.)	115 ust. 1	OF, OP, JO – „niewykonujący zaleceń”	wojewoda	do 6000 zł.	-	rozmiar, stopień i społeczną szkodliwość stwierdzonych uchybień	sąd administracyjny
		115 ust. 2	OF, OP, JO – „niestosujący	wojewoda	do 10 000 zł	-	rozmiar, stopień i społeczną	

³²⁶ . Jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku usuniętego lub zniszczonego drzewa jest niemożliwe z powodu wykarczowania pnia i braku kłody, dane do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50%.

4. Jeżeli ustalenie obwodu usuniętego lub zniszczonego drzewa jest niemożliwe z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszą średnicę pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10%.

5. Jeżeli ustalenie wielkości powierzchni usuniętych lub zniszczonych krzewów jest niemożliwe, z powodu usunięcia pędów i korzeni, wielkość tę przyjmuje się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego.

6. W przypadku usunięcia drzewa lub krzewu obumarłego albo nierokującego szansy na przeżycie, złomu lub wywrotu, wysokość administracyjnej kary pieniężnej obniża się o 50%.

7. W przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, nie wymierza się administracyjnej kary pieniężnej.

³²⁷ J.w.

	zm.)		standardów”				szkodliwość stwierdzonych uchybień	
55.	Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 Nr 135, poz. 789)	58 ust. 1	OF, OP, JO – „niewykonujący obowiązku”	minister właściwy do spraw energii	do 1000000,00 zł	-	stopień oraz okoliczności naruszenia obowiązków	sąd administracyjny
56.	Ustawa o systemie tachografów cyfrowych (Dz.U. z 2005 Nr 180, poz. 1494)	24 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Organy administracji miar	5 000 zł	-	-	sąd administracyjny
57.	Ustawa o nadmiernych zapasach produktów rolnych i produktów cukrowych (Dz.U. z 2004 Nr 97, poz. 964)	11 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na siedzibę albo miejsce zamieszkania podmiotu obowiązane	50% należnej opłaty za posiadanie nadmiernych zapasów produktów rolnych lub opłaty za niewyeliminowanie zapasów produktów cukrowych z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej lub 3 000 zł - w przypadku gdy podmiot nie podlegał obowiązkowi uiszczenia opłaty za posiadanie nadmiernych zapasów produktów	-	-	sąd administracyjny

					rolnych lub opłaty za niewyeliminowanie zapasów produktów cukrowych z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej			
58.	Ustawa o paszach (Dz.U. z 2006 Nr 144, poz. 1045 ze zm.)	53a ust. 1	OF, OP, JO – „podmiot”	powiatowy lekarz weterynarii	od 750,00 zł do 105.000,00 zł - uzależnione od rodzaju produktu i masy	-	-	sąd administracyjny
59.	Ustawa o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. z 2005 Nr 83, poz. 719 ze zm.)	62 ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „podmiot wiodący”	krajowy organ nadzoru sprawujący nadzór uzupełniający	do 10.000.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
60.	Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 1982 Nr 35, poz. 228)	8 § 1	OF – rodzice lub opiekun nieletniego	sąd rodzinny	od 50 do 1500 złotych	-	-	sąd powszechny
61.	Ustawa o podpisie	32 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „podmiot świadczący usługi	minister właściwy do	do wysokości 50 000 złotych	-	rodzaj i waga stwierdzonych	sąd administracyjny

	elektronicznym (Dz.U. z 2001 Nr 130, poz. 1450 ze zm.)		certyfikacyjne”	spraw gospodarki			nieprawidłowości	
62.	Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 Nr 13, poz. 59 ze zm.)	48 ust. 1	OF – „osoba wezwana w charakterze świadka”	kontroler – pracownik NIK	do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	-	-	sąd administracyjny
63.	Ustawa o odpowiedzialności i za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 Nr 14, poz. 114 ze zm.)	31 ust. 2 pkt 3	OF, OP, JO- kto	Organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego - należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia, a jeśli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia -	-	stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego, a także relację wysokości skutku finansowego do: wysokości kwoty wydatków albo kosztów określonej	sąd administracyjny

						<p>w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych lub wysokości kwoty środków publicznych przekazanych do wykorzystania lub dysponowania w roku budżetowym podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych oraz motywy i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

							publicznych.	
64.	Ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. z 2003 Nr 124, poz. 1154 ze zm.)	35 ust. 4 pkt 1	OF - członek zarządu lub prokurent podmiotu wykonujący działalność brokerską,	organ nadzoru	do wysokości dziesięciokrotnego ostatnio ogłoszonego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw	-	-	sąd administracyjny
		35 ust. 4 pkt 2	OP - podmiot wykonujący działalność brokerską	organ nadzoru	do wysokości trzykrotnej prowizji uzyskanej za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary	-	-	sąd administracyjny
		35 ust. 4 pkt 3	OF - podmiot wykonujący działalność brokerską	organ nadzoru	do wysokości dziesięciokrotnego ostatnio ogłoszonego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw	-	-	sąd administracyjny
65.	Ustawa o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2004 Nr 116, poz. 1207 ze zm.)	36 ust. 4	OF, OP, JO - „pracodawca”	Komisja Nadzoru Finansowego (organ nadzoru)	o 50 000 zł	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny

	zm.)							
66.	Prawo pocztowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.)	126 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „podmiot”	Prezes UKE	nie może przekroczyć 2% przychodów ogółem osiągniętych ³²⁸	-	stopień szkodliwości czynu, dotychczasową działalność podmiotu oraz wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary	Sądu Okręgowego w Warszawie - Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
		126 ust. 3	OP „operator wyznaczony”	Prezes UKE	nie może przekroczyć 2% przychodów ogółem osiągniętych ³²⁹	-	stopień szkodliwości czynu, dotychczasową działalność podmiotu oraz wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym	Sądu Okręgowego w Warszawie - Sąd ochrony konkurencji i konsumentów

³²⁸ Przez operatora pocztowego z działalności pocztowej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary.

z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary w przypadku podmiotu wykonującego działalność pocztową bez wymaganego wpisu do rejestru oraz podmiotu, który w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary nie wykonywał działalności pocztowej. W przypadku gdy okres wykonywania działalności pocztowej jest krótszy niż 12 miesięcy, za podstawę wymiaru kary pieniężnej przyjmuje się równowartość kwoty 500 000 euro, wyrażonej w złotych i ustalonej przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary

³²⁹ J.w.

						wymierzenie kary	
	126 ust. 6	OF – „przedsiębiorca, członek zarządu spółki prawa handlowego, dyrektor przedsiębiorstwa, wspólnik spółki jawnej, komplementariusz w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej”	Prezes UKE	nie może przekroczyć 300% otrzymanego przez ukaranego wynagrodzenia, obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, a w sytuacji, gdy ukarany nie otrzymuje wynagrodzenia w związku z pełnioną funkcją lub wykonywaną działalnością, wysokość kary nie może przekraczać dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	-	stopień szkodliwości czynu, dotychczasową działalność podmiotu oraz wysokość przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej w roku obrotowym poprzedzającym wymierzenie kary	Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
	127 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes UKE	od 50 złotych do 10 000 złotych		stopień szkodliwości czynu	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
	128 ust. 2	OF, OP, JO – „podmiot”	Prezes UKE	w sposób szacunkowy, nie			Sąd Okręgowy w Warszawie -

					<p>mniejszą jednak niż 250% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw z grudnia poprzedniego roku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” - w przypadkach, o których mowa w art. 126 ust. 6 i 7; lub równowartość 500 000 euro, wyrażoną w złotych i ustaloną przy zastosowaniu kursu średniego ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski obowiązującego w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej - w pozostałych przypadkach.</p>			Sąd ochrony konkurencji i konsumentów
67.	<p>Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia</p>		OF, OP, JO – „podmiot”	minister właściwy do spraw administracji publicznej	od 3 000 zł do 50 000 zł	-	stopień wpływu podmiotu, o którym mowa w ust. 1, na określone rozstrzygnięcie	sąd administracyjny

	prawa (Dz.U. z 2005 Nr 169, poz. 1414 ze zm.)						organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa oraz zakres i charakter podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej	
68.	Ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 700 ze zm.)	18 ust. 3	OF – „marszałek województwa”	organ wyższego stopnia	1000 zł za każdy dzień zwłoki	-	-	sąd administracyjny
69.	Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2010 Nr 81, poz. 530 ze zm.)	43 ust. 2	OP „biuro informacji gospodarczej”	minister właściwy do spraw gospodarki	do 120.000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
70.	Ustawa o usługach płatniczych (Dz.U. z 2011 Nr 199, poz. 1175 ze zm.)	105 ust. 1 pkt 4	OF – „osoba zarządzająca”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto tej osoby, wyliczonego na	-	rodzaj i waga naruszenia, rozmiar prowadzonej działalności oraz sytuacja finansowa	sąd administracyjny

					podstawie średniego wynagrodzenia brutto za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary		krajowej instytucji płatniczej	
		105 ust. 1 pkt 5	OP – „krajowa instytucja płatnicza”	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	rodzaj i waga naruszenia, rozmiar prowadzonej działalności oraz sytuacja finansowa krajowej instytucji płatniczej	sąd administracyjny
71.	Ustawa o giełdach towarowych (Dz.U. z 2000 Nr 103, poz. 1099 ze zm.)	43 ust. 1 pkt 3	OP - towarowy dom maklerski	Komisja Nadzoru Finansowego	do 500 000 zł,	-	-	sąd administracyjny
		59b ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „ten kto”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 200 000 zł lub karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści majątkowej	-	-	sąd administracyjny

72.	Prawo geologiczne i górnictwo (Dz.U. z 2011 Nr 163, poz.	139	OF, OP, JO	organ koncesyjny lub organ administracji geologicznej,	uzależniona od rodzaju działalności wykonywanej z rażącym naruszeniem	-	-	sąd administracyjny
-----	---	-----	------------	--	---	---	---	---------------------

	981 ze zm.)			który zatwierdził projekt robót geologicznych lub któremu zgłoszono	warunków określonych w koncesji albo w zatwierdzonym albo w podlegającym			
--	--------------------	--	--	---	--	--	--	--

				projekt robót geologicznych	zgłoszeniu projekcie robót geologicznych ³³⁰			
		140 (OF, OP, JO	minister właściwy do	uzależniona od rodzaju działalności	-	-	sąd

³³⁰ Za: 1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1, ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju kopaliny za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 1a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty za działalność w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 2) wykonywanie robót geologicznych ustala się w wysokości 10 000 zł za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 3) wydobywanie kopalin ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny; 4) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju magazynowanej substancji, pomnożonej przez ilość zatłoczonej w ten sposób substancji; 5) podziemne składowanie odpadów ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju składowanych odpadów, pomnożonej przez ilość składowanych w ten sposób odpadów; 6) podziemne składowanie dwutlenku węgla ustala się w wysokości pięciokrotnej stawki opłaty dla składowanego dwutlenku węgla, pomnożonej przez ilość składowanego w ten sposób dwutlenku węgla.

				spraw środowiska w odniesieniu do działalności ³³¹ lub właściwy organ nadzoru górniczego	wykonywanej bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych ³³²			administracyjny
	175 ust. 1	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym ³³³	-	zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe	sąd administracyjny	
	175 ust. 2	OF - kierownik ruchu zakładu górniczego	Prezes Wyższego Urzędu	do 300% jego miesięcznego wynagrodzenia,	-	zakres naruszenia, dotychczasową działalność	sąd administracyjny	

³³¹ W zakresie działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla.

³³² Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin określonych w art. 10 ust. 1, ustala się w wysokości 50 000 zł za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 1a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla ustala się w wysokości 50 000 zł za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 2) wykonywanie robót geologicznych ustala się w wysokości 40 000 zł za każdy kilometr kwadratowy powierzchni terenu objętego taką działalnością, przy czym rozpoczęty kilometr kwadratowy powierzchni terenu liczy się jako cały; 3) wydobywanie kopalin ustala się w wysokości czterdziestokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej bez koncesji kopaliny; 4) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji ustala się w wysokości dwustukrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju magazynowanej substancji, pomnożonej przez ilość zatłoczonej bez koncesji substancji; 5) podziemne składowanie odpadów ustala się w wysokości dwustukrotnej stawki opłaty dla danego rodzaju składowanych odpadów, pomnożonej przez ilość składowanych bez koncesji odpadów; 6) podziemne składowanie dwutlenku węgla ustala się w wysokości dwustukrotnej stawki opłaty z tytułu składowania dwutlenku węgla, pomnożonej przez ilość składowanego bez koncesji dwutlenku węgla.

³³³ Jednak nie mniej niż 500 000 zł, w przypadku podmiot obowiązyany do dostarczenia Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania nie dostarczy ich lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary.

				Górniczego	naliczanego jak dla celów ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy ³³⁴		podmiotu oraz jego możliwości finansowe	
73.	Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 605 ze zm.)	209a ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 500 do 10 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		209b ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 200 do 8 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		209c ust. 1	OP – JO instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 20 000 do 40 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		209c ust. 2	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 5000 do 100 000 zł.	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209c ust. 3	OF, OP, JO – podmiot	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	40 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		209d	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	40 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		209e	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 500 do 10 000 zł	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209f	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu	od 500 do 50 000 zł	-	stopień	sąd

³³⁴ Jednak nie mniej kwota 500 zł, w przypadku podmiot obowiązuje do dostarczenia Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania nie dostarczy ich lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary.

				Lotnictwa Cywilnego			naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	administracyjny
209g	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	10.000,00 zł – 50.000,00 zł w zależności od kodu referencyjnego	-	-		sąd administracyjny
209h	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	2000,00 zł – 10.000,00 zł w zależności od liczby pasażerów	-	-		sąd administracyjny
209i	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	40.000,00 zł – 100.000,00 zł w zależności od rodzaju wykonywanego przewozu	-	-		sąd administracyjny
209j	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	30.000,00 zł – 100.000,00 zł w zależności od kodu referencyjnego lotniska	-	-		sąd administracyjny
209k	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	20.000,00 zł – 50.000,00 zł w zależności od rodzaju usługi obsługi naziemnej	-	-		sąd administracyjny
209l	OF, OP, JO „przedsiębiorca”	–	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 0,5% obrotu przedsiębiorstwa osiągniętego w roku poprzednim, nieprzekraczającej kwoty 50 000 zł.	-	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
209m ust. 1	OF, OP, JO	–	Prezes Urzędu	w wysokości nie	-	-	stopień	sąd

	i 2	„przedsiębiorca”	Lotnictwa Cywilnego	większej niż 2% obrotu przedsiębiorstwa osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, nie mniej niż 25 000 zł		naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	administracyjny
	209n	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	10.000,00 zł lub 20.000,00 zł w zależności od podmiotu wykonującego przewóz	-	-	sąd administracyjny
	209o ust. 1	OF, OP, JO – - użytkownik statku powietrznego niebędący przewoźnikiem lotniczym	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	0,25% minimalnej sumy ubezpieczenia OC	-	-	sąd administracyjny
	209o ust. 2	OF, OP, JO – „podmiot”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	0,25% minimalnej sumy ubezpieczenia OC	-	-	sąd administracyjny
	209p ust. 1	OF, OP, JO – „operator”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 5000 zł do 10 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	209q ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 5000 zł do 10 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
	209r	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	5000 zł	-	-	sąd administracyjny
	209s	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 20 000 zł	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz	sąd administracyjny

							wielkość przedsiębiorstwa	
		209t	OF, OP, JO – „ten kto”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 10 000 zł	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209u ust. 1	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	od 13.500,00 zł do 22.500,00 zł w zależności od przekazanej informacji	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209ua	OF, OP, JO – „podmiot”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 50 000 zł	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209ub	OF, OP, JO – „koordynator zarządzający lotniskiem” lub	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 50 000 z	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
		209uc	OF, OP, JO – „zarządzający lotniskiem”	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	do 50 000 zł	-	stopień naruszenia, okoliczności naruszenia oraz wielkość przedsiębiorstwa	sąd administracyjny
74.	Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U.	34a ust. 1 pkt 1 -5	„instytucja obowiązana” (z wyłączeniem Narodowego Banku	Generalny Inspektor Informacji Finansowej	nie większa niż 750 000 zł, a w ust. 1 pkt 5 - nie większej niż 100 000 zł	-	rodzaj i zakres naruszenia, dotychczasową działalność instytucji	sąd administracyjny

	z 2000 Nr 116, poz. 1216 z późn. zm)		Polskiego_				obowiązanej oraz jej możliwości finansowe	
		34b ust. 1 i 2	„instytucja obowiązana”	Generalny Inspektor Informacji Finansowej	nie większa niż 750 000 zł,	-	rodzaj i zakres naruszenia, dotychczasową działalność instytucji obowiązanej oraz jej możliwości finansowe	sąd administracyjny
75.	Ustawa o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1688 ze zm.)	91 pkt 1 -45	OF, OP, JO – „kto”	w art. 91 pkt 1-21 i 27-48, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w art. 91 pkt 1-21 i 27-48, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.	art. 91 pkt 1-3, 12-14, 17-21, 33, 34, 36-38, 41 i 46 - od 10 000 zł do 500 000 zł;	-	stopień szkodliwości naruszenia, rodzaj, zakres i okres trwania naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
					art. 91 pkt 4-10, 22-24, 26, 29, 30, 35, 39 i 40 - od 5000 zł do 500 000 zł	-	stopień szkodliwości naruszenia, rodzaj, zakres i okres trwania naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
					art. 91 pkt 11, 15, 16, 25, 27, 28, 31, 32, 42, 43, 45, 47 i 48 - od 5000 zł do 300 000 zł;	-	stopień szkodliwości naruszenia, rodzaj, zakres i okres trwania naruszenia oraz dotychczasową działalność	sąd administracyjny

							podmiotu	
					art. 91 pkt 44 - od 10 000 zł do 1 000 000 zł.		stopień szkodliwości naruszenia, rodzaj, zakres i okres trwania naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
76.	Ustawa o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478)	168 pkt 1 - 19	OF, OP, JO – „kto”	Prezes URE	nie wyższa niż 15% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna jest związana z działalnością gospodarczą wykonywaną na podstawie koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, wysokość kary nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z prowadzonej działalności koncesjonowanej albo działalności wykonywanej na podstawie wpisu do rejestru działalności	-	zakres naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia	Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd ochrony konkurencji i konsumentów

					<p>regulowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (w art. 168 pkt 1-5 i 10)³³⁵; nie wyższa niż 15% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością gospodarczą wykonywaną na podstawie koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, wysokość kary nie może być niższa niż 1% i nie wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z wykonywanej działalności</p>			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

³³⁵ Wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168 pkt 1 i 3 nie może być niższa niż: 1) w zakresie nieprzestrzegania obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1, obliczona według wzoru: gdzie poszczególne symbole oznaczają: Ko - minimalną wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych, Oz - opłatę zastępczą, obliczoną zgodnie z art. 56, wyrażoną w złotych, Ozz - uiszczoną opłatę zastępczą, wyrażoną w złotych, w zakresie nieprzestrzegania obowiązku, o którym mowa w art. 42 ust. 1, obliczona według wzoru: gdzie poszczególne symbole oznaczają: Koz - minimalną wysokość kary pieniężnej, wyrażoną w złotych, Cc - średnią cenę sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym ogłoszoną przez Prezesa URE, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. b ustawy - Prawo energetyczne, wyrażoną w złotych za 1 MWh, Eoo - ilość oferowanej do zakupu energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii, wyrażoną w MWh, Ezo - ilość zakupionej energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii w danym roku, wyrażoną w MWh.

					koncesjonowanej albo działalności prowadzonej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 168 pkt 6-8), 10.000,00 zł (pkt 9, 11, 14, 16 i 17), 1000,00 zł (pkt 12, 18 i 19); nie może być niższa niż wysokość opłaty zastępczej nieuiszczonej przez towarowy dom maklerski lub dom maklerski, obliczonej według wzoru, o którym mowa w art. 56 w stosunku do energii elektrycznej zużytej przez przedsiębiorstwo energetyczne na własny użytek, a niewskazanej w deklaracji, o której mowa w art. 57 ust. 1; obliczana według		
--	--	--	--	--	---	--	--

					wzoru (pkt 15) ³³⁶			
		168 pkt 20 - 24	OF, OP, JO – „kto”	Prezes ARR	10 000 złotych (pkt 20, 21 i 24), 1000,00 zł pkt 22 i 23	-	zakres naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia	sąd administracyjny
77.	Ustawa o usługach turystycznych (Dz.U. z 1997 Nr 133, poz. 884 ze zm.)	45a ust. 1	Organizator turystyki lub pośrednik turystyczny	marszałek województwa	do 50 000 zł	-	zakres naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia	sąd administracyjny
		45a ust. 1a	Organizator turystyki lub pośrednik turystyczny	marszałek województwa	do 30 000 zł	-	zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia	sąd administracyjny
78.	Ustawa o organizacji rynku	54 nb	Uznana organizacja producentów albo	właściwy Dyrektor	obliczona jako iloczyn ilości mleka	-	siła wyższa	sąd

³³⁶ Według wzoru: gdzie poszczególne symbole oznaczają: KO - wysokość kary pieniężnej wyrażoną w złotych, CA - cenę zakupu wytworzonej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wyrażoną w złotych za 1 MWh, o której mowa w art. 79 ust. 2, EOA - ilość energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, jaką wytwórca zobowiązał się wytworzyć po zakończeniu aukcji, w okresie rozliczeniowym określonym w art. 83 ust. 2, wyrażoną w MWh, EWA - ilość wytworzonej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w okresie rozliczeniowym określonym w art. 83 ust. 2, wyrażoną w MWh.

	mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. z 2004 Nr 93, poz. 897 z późn. zm)		uznane zrzeszenie organizacji producentów	oddziału terenowego ARR ³³⁷	lub przetworów mlecznych i cen skupu ³³⁸			administracyjny
		54 nc	uznana organizacja producentów, uznane zrzeszenie organizacji producentów, uznana organizacja międzybranżowa		od 1000 zł do 2000 zł	-	siła wyższa	sąd administracyjny
		54 nb	uznana organizacja producentów, uznane zrzeszenie organizacji producentów, uznana organizacja międzybranżowa		od 2000 zł do 5000 zł	-	siła wyższa	sąd administracyjny
		54ne	OF, OP, JO – „ten kto”		2000 zł do 5000 zł	-	siła wyższa	sąd administracyjny
79.	Ustawa wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 649)	17 pkt 1 i 2	„podmiot”	Prezes UAE	do 3% przychodu podmiotu, o którym mowa w art. 17, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, a W przypadku niedostarczenia danych lub dostarczenia danych	-	zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.	sąd administracyjny

³³⁷ Ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę podmiotu skupującego, albo siedzibę uznanej organizacji producentów, albo siedzibę uznanego zrzeszenia organizacji producentów, albo siedzibę uznanej organizacji międzybranżowej.

³³⁸ Wyrażonej w kilogramach 0,1% ilości mleka lub przetworów mlecznych wytwarzanych rocznie przez uznaną organizację producentów lub uznane zrzeszenie organizacji producentów oraz ceny skupu mleka ustalonej przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych na podstawie danych rynkowych zbieranych zgodnie z ustawą z dnia 30 marca 2001 r. o rolniczych badaniach rynkowych dla miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym upływa termin przekazania powiadomienia, i opublikowanej zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

					uniemożliwiających ustalenie podstawy wymiaru kary organ, o którym mowa w ust. 1, może ustalić w sposób szacunkowy podstawę jej wymiaru, nie mniej jednak niż kwota 500 tys. zł ³³⁹ ;			
		17 pkt 3	„podmiot”	Przewodniczący KRRiT			zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.	sąd administracyjny
		19 ust. 1	„przedsiębiorca”	wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej	1000,00 zł – 50.000,00 tys. zł	-	stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność przedsiębiorcy	sąd administracyjny
80.	Ustawa zasadach pokrywania kosztów	o 58 ust. 1	„wytwórca”	Prezes URE	do wysokości 10% kwoty kosztów osieroconych ³⁴⁰³⁴¹	-	-	

³³⁹ W przypadku gdy okres działalności podmiotu, o którym mowa w art. 17, jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary pieniężnej przyjmuje się kwotę 500 tys. zł.

³⁴⁰ Wydatki wytwórcy niepokryte przychodami uzyskanymi ze sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej, rezerw mocy i usług systemowych na rynku konkurencyjnym po przedterminowym rozwiązaniu umowy długoterminowej, wynikające z nakładów poniesionych przez tego wytwórcę do dnia 1 maja 2004 r. na majątek związany z wytwarzaniem energii elektrycznej.

³⁴¹ W oparciu o Załącznik nr 2 – Maksymalne wysokości kosztów osieroconych dla poszczególnych wytwórców w tys. zł na dzień 1 stycznia 2007 roku;

	powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowyc h sprzedaży mocy i energii elektrycznej (Dz.U. z 2007 Nr 130, poz. 905)							
81.	Ustawa o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2011 Nr 228, poz. 1368 ze zm.)	126	„armator”	dyrektor urzędu morskiego	równowartość do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych Specjalnym Prawem Ciągnięcia (SDR), określanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy	-	-	sąd administracyjny
		127 ust. 1	OF, OP, JO – „ten kto”	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” dla celów emerytalnych i			sąd administracyjny

				rentowych			
	127 ust. 2 pkt 1-6	armator, kapitan lub przedstawiciel kapitana statku, kapitan jachtu komercyjnego innego niż jacht komercyjny odpłatnie udostępniany bez załogi, dowódca jednostki pływającej Marynarki Wojennej, kapitan statku służby państwowej specjalnego przeznaczenia oraz prowadzący jacht morski, a także kierownik statku rybackiego o długości do 24 m, pilot morski, podmiot zarządzający portem, przystanią morską lub obiektem portowym	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” dla celów emerytalnych i rentowych			sąd administracyjny
	128 ust. i 2	kapitan	dyrektor urzędu morskiego	do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor	-	-	sąd administracyjny

					Polski” dla celów emerytalnych i rentowych			
82.	Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 186 ze zm.)	68	podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych albo organizatora strajku	Rzecznik Praw Pacjenta	do wysokości 500 000 zł	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy	sąd administracyjny

		69	OF, OP, JO – „podmiot”	Rzecznik Praw Pacjenta	do wysokości 50 000 zł	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie	sąd administracyjny
--	--	----	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---	---	------------------------

							przepisów ustawy	
83.	Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U.	9x ust. 1-3	OF, OP, JO - „przedsiębiorca”	wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na	uzależniona od rodzaju popełnionego naruszenia ³⁴²		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową	sąd administracyjny

³⁴² Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który: 1) odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - podlega karze pieniężnej w wysokości 5000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru oraz 10 000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru; 2) miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą - podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł; 3) nie przekazuje, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a-1c, odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu - podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek; 4) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł; 5) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. 2. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, i który nie wykonuje obowiązku określonego w art. 9g - podlega karze pieniężnej, obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu: 1) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami; 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. 3. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 2, oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

	z 2016 r., poz. 250 ze zm.)			miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowane			działalność podmiotu (w art. 9x ust. 1 pkt 2-4) 1	
		9xa pkt 1-3	OF, OP, JO - "podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych"	wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce położenia punktu selektywnego zbierania	uzależniona od rodzaju popełnionego naruszenia ³⁴³		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu (art. 9xa pkt)	sąd administracyjny

³⁴³ Podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który przekazuje: 1) odpady zielone do instalacji innej niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, do instalacji innej niż przewidziana do zastępczej obsługi tego regionu - podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł za każdy Mg przekazanych odpadów zielonych; 2) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9na - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł; 3) po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9na - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

			odpadów komunalnych				
	9 xb	OF, OP, JO - „podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych”	wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych	uzależniona od rodzaju popełnionego naruszenia ³⁴⁴		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu (art. 9xb pkt 1)	sąd administracyjny
	9y ust. 1	„gminna jednostka organizacyjna”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	uzależniona od rodzaju popełnionego naruszenia ³⁴⁵		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową	sąd administracyjny

³⁴⁴ 1) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł; 2) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

³⁴⁵ 1) odbiera odpady komunalne pomimo zakazu wykonywania działalności, o którym mowa w art. 9k - podlega karze pieniężnej w wysokości 5000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności pomimo zakazu oraz 10 000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności pomimo zakazu; 2) miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi lub selektywnie zebrane odpady różnych rodzajów ze sobą - podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł; 3) nie przekazuje, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a-1c, odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu - podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek; 4) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł; 5) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

							działalność podmiotu (art. 9y ust. 1 pkt 2-4)	
		9y ust. 2	„gminna jednostka organizacyjna odbierająca odpady komunalne od właścicieli nieruchomości	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do			sąd administracyjny

					składowania.			
		9z ust. 1	„gmina”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	uzależniona od rodzaju popełnionego naruszenia ³⁴⁶		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu (art. 9z ust. 1 pkt 2)	sąd administracyjny
		9z ust. 2	„gmina”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia			sąd administracyjny

³⁴⁶ 1) przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9q - podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni; 2) przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9q - podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł, jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione odpowiednio w terminie 30 lub 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9r ust. 2, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł.

					odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania			
		9z ust. 4	„gmina”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 10 000 zł do 50 000 zł		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	
		9z ust. 5	„związek międzygminny”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 10 000 zł do 50 000 zł		stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu	sąd administracyjny
		9za	„prowadzący instalację wskazaną w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	500 zł za każdy nieprzekazany dokument			sąd administracyjny
84.	Ustawa o gospodarce opakowaniami i opakowaniowymi	56 ust. 1	OP, OF, JO – „kto”	właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska (w	od 5000 zł do 500 000 zł (w art. 56 ust. 1 pkt 1, 5-10, 12 oraz 13); od 5000 zł do 30 000 z (w art. 56	-	zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność	sąd administracyjny

	(Dz.U. z 2013 r. poz. 888 ze zm.)			zakresie art. 56 ust. 1 pkt 1-10 i 14); właściwy wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (w zakresie art. 56 ust. 1 pkt 11-13)	ust. 1 pkt 2-4); od 5000 zł do 20 000 zł (w art. 56 ust. 1 pkt 11); 10 000 zł do 500 000 zł (art. 56 ust. 1 pkt 14 i ust. 2)		gospodarczą przedsiębiorcy	
		56 ust. 2	organizacja odzysku opakowań	właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska	10 000 zł do 500 000 zł	-	zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy	sąd administracyjny
85.	Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 Nr 179, poz. 1485 ze zm.)	52a ust.1	OF, OP, JO – „ten kto”	właściwy państwowy inspektor sanitarny ³⁴⁷	od 20 000 zł do 1 000 000 zł	-	ilość wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego lub wytworzonej lub wprowadzonej do obrotu nowej substancji psychoaktywnej.	sąd administracyjny
86.	Ustawa o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 Nr 201, poz. 1540 ze zm.)	89 ust. 1 pkt 1	OF, OP, JO – „ten kto”	naczelnik urzędu celnego ³⁴⁸	100% przychodu, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych albo przepisów o podatku	-	-	sąd administracyjny

³⁴⁷ Ze względu na miejsce wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej

³⁴⁸ Na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa.

					dochodowym od osób prawnych, uzyskanego z urządzanej gry			
		89 ust. 1 pkt 2	OF, OP, JO – „ten kto”	naczelnik urzędu celnego ³⁴⁹	12 000 zł od każdego automatu	-	-	sąd administracyjny
		89 ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „ten kto”	naczelnik urzędu celnego ³⁵⁰	100% uzyskanej wygranej ³⁵¹	-	-	sąd administracyjny
87.	Ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2016 r., poz. 542 ze zm.)	88	producent albo importer albo instalator	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 100 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i	sąd administracyjny

³⁴⁹ Na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa.

³⁵⁰ Na którego obszarze działania jest urządzana gra hazardowa.

³⁵¹ Nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audioteksowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe.

							sprawnego przeprowadzenia postępowania	
	89	producent albo importer albo instalator	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 20 000 zł.			stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, , w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	sąd administracyjny
	90 ust. 1 i 2	producent albo importer albo instalator	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 10 000 zł			stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub	sąd administracyjny

						udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		91	importer	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 10 000 zł	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego	sąd administracyjny

							przeprowadzenia postępowania	
		producent instalator	albo organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 10 000 zł	-		stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	sąd administracyjny
	93	importer	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 10 000 zł	-		stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na	sąd administracyjny

						rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, , w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		94	upoważniony przedstawiciel	organ nadzoru rynku prowadzący postępowanie	do 10000 zł	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, , w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia	sąd administracyjny

							postępowania	
		95	podmiot gospodarczy oraz przedsiębiorca będący użytkownikiem wyrobu	organ nadzoru rynku prowadzący kontrolę, a w przypadku kontroli prowadzonej przez organ nadzoru rynku, o którym mowa w art. 58 ust. 2 pkt 2, okręgowy inspektor pracy.	do 30 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzającym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	sąd administracyjny
		96	kontrolowany	organ nadzoru rynku prowadzący kontrolę, a w przypadku kontroli prowadzonej przez organ nadzoru rynku, o którym mowa w art. 58 ust. 2 pkt 2, okręgowy	do 30 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę wyrobów niezgodnych z wymaganiami wprowadzonych do obrotu, oddanych do użytku lub udostępnionych na rynku, uprzednie	sąd administracyjny

			inspektor pracy.			naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
127 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”			do 500 000 zł	-	okoliczności oraz zakres naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny
127b ust. 1	przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej			do 5% wartości rocznego obrotu netto nie mniejszej jednak niż dwukrotna wartość wywiezionych lub zbytych produktów bez uprzedniego zgłoszenia lub przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu lub wbrew sprzeciwowi	-	okoliczności, zakres oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy.	sąd administracyjny
127b ust. 2	przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej	Główny Inspektor Farmaceutyczny		do 10 000 zł	-	-	sąd administracyjny
127b ust. 3	przedsiębiorca prowadzący	Główny Inspektor		od 50 000 zł do 100 000 z	-	okoliczności, zakres oraz	sąd administracyjny

			działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej	Farmaceutyczny			uprzednie naruszenie przepisów ustawy	
	127c ust. 1	przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na prowadzeniu hurtowni farmaceutycznej	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	okoliczności, zakres oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy	sąd administracyjny	
	127c ust. 3	„przedsiębiorca”, „podmiot”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	okoliczności, zakres oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy	sąd administracyjny	
	129b	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 50.000 zł	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów	sąd administracyjny	
	129c	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 5000 zł.	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów	sąd administracyjny	
	129d	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 500 000 zł	-	okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów	sąd administracyjny	

		132d ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	od 100 000 zł do 500 000 zł	-	zakres naruszenia prawa oraz dokumenty zawierające dane dotyczące szacunkowej liczby pacjentów objętych działaniem produktu leczniczego	sąd administracyjny
		132d ust.2	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	do 100 000 zł.	-	zakres naruszenia prawa oraz dokumenty zawierające dane dotyczące szacunkowej liczby pacjentów objętych działaniem produktu leczniczego	sąd administracyjny
		133a ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	500 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
88.	Ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1223)	102	OF, OP, JO – „prowadzący instalację”	organ inspekcji	50 000 zł	-	-	sąd administracyjny
103 ust. 1		OF, OP, JO “operator statku powietrznego	organ inspekcji	50 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
103 ust. 2		OF, OP, JO “operator statku powietrznego	organ inspekcji	10 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
103 ust. 3		OF, OP, JO – „prowadzący	organ inspekcji	10 000 zł.	-	-	sąd administracyjny	

			instalację”					
		104 ust. 1	OF, OP, JO – „prowadzący instalację” i “operator statku powietrznego”	organ inspekcji	równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która nie została umorzona, i jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej ³⁵²	-	-	sąd administracyjny
		105 ust. 1	OF, OP, JO – „prowadzący instalację” i “operator statku powietrznego”	organ inspekcji	50 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		105 ust. 2	OF, OP, JO – „prowadzący instalację” i “operator statku powietrznego”	organ inspekcji	5 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		105 ust. 3	OF, OP, JO – „prowadzący instalację”	organ inspekcji	5 000 zł	-	-	sąd administracyjny
89.	Ustawa o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.)	194 ust. 1	OF, OP, JO	wojewódzki inspektor ochrony środowiska ³⁵³	1000 zł - 1 000 000 zł.	-	rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz	sąd administracyjny

³⁵² Jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej stanowi równowartość 100 euro. Wysokość stawki administracyjnej kary pieniężnej ustala się z uwzględnieniem średniego kursu euro w przeliczeniu na złote ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy następujący po dniu 30 kwietnia roku, w którym powstał obowiązek rozliczenia. Jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej podlega corocznej waloryzacji o prognozowany Europejski Wskaźnik Cen Konsumpcyjnych publikowany na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2494/95 z dnia 23 października 1995 r. dotyczącego zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (Dz.Urz. UE L 257 z 27.10.1995, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, str. 39).

³⁵³ Właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami.

							bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia	
		195	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska ³⁵⁴	2000 - 10 000 zł	-	rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia	sąd administracyjny
90.	Ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 266)	69 ust. 1	hodowca, dostawca lub użytkownik	minister właściwy do spraw nauki	od 1000 zł do 50 000 zł	-	rodzaj i okoliczności naruszenia, wpływ naruszenia na powstanie u zwierząt niepotrzebnego bólu, cierpienia, dystresu lub trwałego uszkodzenia organizmu, okres trwania naruszenia, dotychczasową działalność	sąd administracyjny

³⁵⁴ właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami

							hodowcy, dostawcy użytkownika	
		69 ust. 2-4	użytkownik	minister właściwy do spraw nauki	od 1000 zł do 50 000 zł	-	rodzaj okoliczności naruszenia, wpływ naruszenia na powstanie u zwierząt niepotrzebnego ból, cierpienia, dystresu lub trwałego uszkodzenia organizmu, okres trwania naruszenia, dotychczasową działalność użytkownika	sąd administracyjny
91.	Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635)	21 ust. 1	dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	do 3% przychodu ukaranego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, osiągniętego w poprzednim roku	-	zakres naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, a w przypadku kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, będącego	

					kalendarzowym		dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, także dotychczasową działalność tego przedsiębiorcy ³⁵⁵	
		21 ust. 2	dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	do 3% przychodu ukaranego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym	-	zakres naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, a w przypadku kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, także dotychczasową	

³⁵⁵ Przedsiębiorca telekomunikacyjny, będący dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, dostarcza Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania, dane niezbędne do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. W przypadku niedostarczenia danych lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary pieniężnej, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może ustalić podstawę wymiaru tej kary w sposób szacunkowy, nie mniejszą jednak niż kwota 500 000 zł. 7. Jeżeli okres działania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się kwotę 500 000 zł.

							działalność tego ³⁵⁶ przedsiębiorcy	
		21 ust. 4	kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub związku takich przedsiębiorców	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	do 300% jego miesięcznego wynagrodzenia, naliczanego jak dla celów ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy		zakres naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, a w przypadku kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, także dotychczasową działalność tego przedsiębiorcy ³⁵⁷	
92.	Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich,	88 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą mógłby uzyskać za	+	stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia,	sąd administracyjny

³⁵⁶ Przedsiębiorca telekomunikacyjny, będący dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, dostarcza Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania, dane niezbędne do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. W przypadku niedostarczenia danych lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary pieniężnej, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może ustalić podstawę wymiaru tej kary w sposób szacunkowy, nie mniejszą jednak niż kwota 500 000 zł. 7. Jeżeli okres działania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się kwotę 500 000 zł.

³⁵⁷ Przedsiębiorca telekomunikacyjny, będący dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, dostarcza Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania, dane niezbędne do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. W przypadku niedostarczenia danych lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary pieniężnej, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może ustalić podstawę wymiaru tej kary w sposób szacunkowy, nie mniejszą jednak niż kwota 500 000 zł. 7. Jeżeli okres działania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się kwotę 500 000 zł.

	obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 859)				wprowadzone do obrotu wyroby winiarskie, nie niższej jednak niż 500 zł		zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności dokonującego naruszenia i wielkości jego obrotów	
93.	Kodeks morski (Dz.U. z 2001 Nr 138, poz. 1545)	280 § 3	OF, OP, JO – „każdy”	dyrektor urzędu morskiego	1 SDR od tony niezadeklarowanego oleju kontrybucyjnego	-	-	sąd administracyjny
94.	Ustawa o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2015, poz. 1100 ze zm.)	65a	Producent albo importer	organ nadzoru rynku	do 20 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się	sąd administracyjny

							do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.		
		65b ust. 1	Producent importer	albo	organ nadzoru rynku	do 100 000 zł.	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytworów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	sąd administracyjny
		65b ust. 2	Producent importer	albo	organ nadzoru rynku	do 100 000 zł.	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy,	sąd administracyjny

							ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65b ust. 3	producent	organ nadzoru rynku	do 100 000 zł.	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych,	sąd administracyjny

							wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65c ust. 1	Producent albo importer	organ nadzoru rynku	do 20 000 zł.	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie	

						<p>przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania. stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

							postępowania.	
		65c ust. 2	producent	organ nadzoru rynku	do 20 000 zł.	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	sąd administracyjny
		65d ust. 1 -2	producent	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych	sąd administracyjny

							przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65d ust. 3	importer	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na	sąd administracyjny

							rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65d ust. 4	dystrybutor	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru	sąd administracyjny

							rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
	65e ust. 1	producent	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	sąd administracyjny	
	65e ust. 2	importer	organ nadzoru	do 10 000 zł	-	stopień i	sąd	

				rynku			okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	administracyjny
		65e ust. 3	dystrybutor	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku	sąd administracyjny

							cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65f ust. 1	producent	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z	sąd administracyjny

							wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65f ust.2	importer	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności	sąd administracyjny

							przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	
		65g	upoważniony przedstawiciel producenta	organ nadzoru rynku	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, ilość lub liczbę materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wyrobów pirotechnicznych, wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku, niezgodnych z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem nadzoru rynku, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.	sąd administracyjny
95.	Ustawa przewozie towarów	o 107 ust.1	uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych	wojewódzki inspektor transportu	200 zł - 10 000 zł	-	-	sąd administracyjny

	niebezpiecznych (Dz.U. z 2011 Nr 227, poz. 1367 ze zm.)			drogowego - na uczestników przewozu drogowego towarów niebezpiecznych ; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego - na uczestników przewozu kolejną towarów niebezpiecznych ; dyrektor urzędu żegluga śródlądowej - na uczestników przewozu żegluga śródlądową towarów niebezpiecznych ; organy Policji; organy Straży Granicznej; organy Służby Celnej.				
		108 ust.1	OF, OP, JO – „kto”	marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce prowadzenia kursu	300 zł za każde naruszenie	-	-	sąd administracyjny
		112a ust. 1	Producent albo importer	właściwy organ wyspecjalizowany	do 100 000 zł	-	stopień okoliczności naruszenia przepisów ustawy; i	sąd administracyjny

							liczbę ciśnieniowych urzędzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		112a ust. 2	dystrybutor	właściwy organ wyspecjalizowany	do 20 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy; liczbę ciśnieniowych urzędzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy,	sąd administracyjny

							współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		112a ust. 3	producent	właściwy organ wyspecjalizowany	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, liczbę ciśnieniowych urządzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	sąd administracyjny
		112a ust. 4	upoważniony przedstawiciel	właściwy organ wyspecjalizowany	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności	sąd administracyjny

				ny			naruszenia przepisów ustawy;, liczbę ciśnieniowych urzędzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		112a ust. 5	importer	właściwy organ wyspecjalizowany	do 10 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy;, liczbę ciśnieniowych urzędzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie	sąd administracyjny

							naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	
		112a ust. 6	podmiot	właściwy organ wyspecjalizowany	do 30 000 zł	-	stopień i okoliczności naruszenia przepisów ustawy;, liczbę ciśnieniowych urzędzeń transportowych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku niezgodnie z wymaganiami ustawy, uprzednie naruszenie przepisów ustawy, współpracę z organem prowadzącym postępowanie, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania	sąd administracyjny

96.	Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 Nr 149, poz. 887 ze zm.)	198 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	wojewoda	500 do 10 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		198 ust. 2	OF, OP, JO – „kto”	wojewoda	10 000 zł	-	-	sąd administracyjny
97.	Ustawa o leczeniu niepłodności (Dz.U. z 2015 r. poz. 1087)	90 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	50 000 zł -100 000 zł	-	zakres naruszenia prawa	sąd administracyjny
98.	Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1966 Nr 24, poz. 151 ze zm.)	168d § 1 -3	osoba, pracownik, kierownik, zobowiązany	organ egzekucyjny	do wysokości 3800 zł	-	-	sąd administracyjny
		168e § 1-3	dłużnik, pracownik, kierownik, członek zarządu, wspólnik	organ egzekucyjny lub naczelnik urzędu skarbowego właściwy (w określonych przypadkach)	do wysokości 3800 zł	-	-	sąd administracyjny
99.	Ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2004 Nr 146, poz. 1546 ze zm.)	228 ust. 1 pkt 2, ust.3 pkt 2, ust. 4, 229 ust.6, 267 pkt 2	towarzystwo	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		228 ust. 4a	towarzystwo zarządzające funduszem	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		228 ust. 2 pkt 2	spółka zarządzająca	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		232 ust.2	depozytariusz	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny

		233 ust. 2-4, 234a, 234a ust. 1 -3	podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		259 ust. 5 pkt 2	fundusz zagraniczny	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		259a ust. 1 i 2	przedstawiciel funduszy zagranicznego, agent płatności	Komisja Nadzoru Finansowego	do 100 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		273 ust. 2 pkt 1	spółka zarządzająca lub jej oddział	Komisja Nadzoru Finansowego		-	-	sąd administracyjny
100.	Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.)	167a ust. 1, 2b	finansowa spółka holdingowa, finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej lub spółka holdingowa o działalności mieszanej	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 20 000 000 zł lub do dwukrotności kwoty osiągniętej korzyści lub unikniętej straty ³⁵⁸	-	wagę naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów oraz sytuację finansową tych podmiotów	sąd administracyjny
		167a ust. 2	osoby odpowiedzialne	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 20 000 000 zł	-	wagę naruszenia oraz czas jego trwania, przyczyny naruszenia oraz sytuację finansową osoby	sąd administracyjny
		167b ust.1, 2 i 5	firmę inwestycyjną	Komisja Nadzoru	do 10% przychodu wykazanego w	-	-	sąd administracyjny

³⁵⁸ gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej;

			Finansowego	ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym za ostatni rok obrotowy ³⁵⁹			
	168 ust. 1	bank powierniczy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	169 ust. 3 pkt 3	zagraniczna firma inwestycyjna,	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	169c ust. 1	osoby odpowiedzialne w spółce prowadzącej rynek regulowany lub firma inwestycyjna	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	170, 170a ust. 1	krajowy depozyt	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	170b ust 1	spółka prowadząca izbę rozliczeniową	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	170c ust. 1	spółka prowadząca izbę rozrachunkową	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	170d ust. 1, 2	posiadacz rachunku zbiorczego, podmiot prowadzący rachunek zbiorczy	Komisja Nadzoru Finansowego	500 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	171 ust 1, 2	OF, OP, JO – „każdy”,	Komisja	do wysokości 500	-	-	sąd

³⁵⁹ w przypadku braku takiego sprawozdania - karę pieniężną w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego w przedłożonej Komisji analizie ekonomiczno-finansowej, W przypadku gdy firma inwestycyjna jest podmiotem zależnym, podstawę do ustalenia wysokości kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, stanowi przychód wykazany w ostatnim zbadanym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za ostatni rok obrotowy podmiotu dominującego.³ W przypadku gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej przez firmę inwestycyjną w wyniku naruszenia, o którym mowa w ust. 1, zamiast kary, o której mowa w ust. 1, Komisja może nałożyć karę pieniężną w wysokości dwukrotnej kwoty osiągniętej korzyści lub unikniętej straty.

		„osoba”	Nadzoru Finansowego	000 zł.			administracyjny
	171a ust.1	OF, OP, JO – „każdy”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł albo do wysokości dziesięciokrotności korzyści majątkowej uzyskanej w wyniku transakcji	-	stopień i zakres naruszenia, jego wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia	sąd administracyjny
	171a ust.2	OF, OP, JO – „każdy”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł	-	stopień i zakres naruszenia, jego wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia	sąd administracyjny
	172 ust. 1 i 2	OF, OP, JO – „każdy”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 200 000 zł lub karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści majątkowej albo obie te kary łącznie	-	-	sąd administracyjny
	173 ust. 1 -7	OF, OP, JO – „każdy”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	173a ust. 1	kontrahent finansowy	Komisja Nadzoru	do wysokości 10 000 000 zł, nie większą	-	-	sąd administracyjny

				Finansowego	niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku obowiązku badania sprawozdania finansowego nie większą niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym			
		173a ust. 2	kontrahent finansowy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 10 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		173a ust. 2	kontrahent finansowy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		173b ust. 1	kontrahent niefinansowy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł, nie większą niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku obowiązku badania sprawozdania finansowego nie większą niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym	-	-	sąd administracyjny

				sprawozdaniu finansowym			
	173b ust. 2	kontrahent niefinansowy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	173 b ust. 3	kontrahent niefinansowy	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 500 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
	173c ust. 1	CCP, członek, klient, podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 10 000 000 zł, nie większą niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku obowiązku badania sprawozdania finansowego nie większą niż 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym	-	-	sąd administracyjny
	173c ust. 2	CCP, członek, klient, podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 10 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
	173c ust. 3	CCP, członek, klient, podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
	173c ust. 4	CCP, członek, klient, podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 100 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
	174 ust. 1	osoba	Komisja	do wysokości 200	-	-	sąd

				Nadzoru Finansowego	000 zł			administracyjny
		175 ust. 1	osoba	Komisja Nadzoru Finansowego	do 100 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		176 ust. 1	emitent	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		176a ust. 1	emitent lub sprzedający	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		176b	OF, OP, JO – „każdy”	Komisja Nadzoru Finansowego	do 1 000 000 zł	-	waga żądanej informacji dla sprawowanego nadzoru oraz sytuację finansową podmiotu lub osoby, na które jest nakładana kara	sąd administracyjny
101.	Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.)	72 ust. 1, 1a	OF - członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	-	-	sąd administracyjny
102.	Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i	126 ust. 1	Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych	minister właściwy do spraw instytucji finansowych	do wysokości pięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze	-	-	sąd administracyjny

	Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 392 ze zm.)				przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedzający nałożenie kary			
103.	Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2005 Nr 184, poz. 1539)	96 ust. 1	emitent lub sprzedający lub podmiot	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000	-	sytuacja finansowa podmiotu	sąd administracyjny
		96 ust. 1 a	uczestnik oferty kaskadowej	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		96 ust. 1b	emitent, sprzedający lub inne podmioty uczestniczące w ofercie publicznej, subskrypcji lub sprzedaży w imieniu lub na zlecenie emitenta lub sprzedającego	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 5 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		96 ust. 1 c	emitent lub sprzedający prowadzi akcję promocyjną	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		96 ust. 1d	osoba	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł			sąd administracyjny
		96 ust. 6	osoba	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 100 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		96 ust. 13	emitent, sprzedający lub podmiot ubiegający się o dopuszczenie instrumentów finansowych	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 100 000 zł	-	-	sąd administracyjny

			niebędących papierami wartościowymi do obrotu na rynku regulowanym					
		96 ust. 14 pkt 2	osoba	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
		96b	członek zarządu	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 100 000 zł.	-	-	sąd administracyjny
		97 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 1 000 000 zł	-	-	sąd administracyjny
104.	Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1265)	6 ust. 1	wojewoda	minister właściwy do spraw budownictwa	w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki	-	-	sąd administracyjny
105	.Ustawa o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650)	462 ust. 1 i 2	przewoźnik	komendant placówki Straży Granicznej, w której odmówiono cudzoziemcowi wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	równowartość od 3000 do 5000 euro za każdą przywiezioną osobę, z tym że suma kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć 500 000 euro	-	-	sąd administracyjny
106.	Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r.	362 ust. 1 pkt 1,	członka zarządu zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji lub prokurenta	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości odpowiadającej ich trzykrotnemu przeciętnemu miesięcznemu	-	-	sąd administracyjny

poz. 1844 ze zm.)				wynagrodzeniu z ostatnich 12 miesięcy, a jeżeli nie można ustalić przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatnich 12 miesięcy - do wysokości 100 000 złotych			
	362 ust. 1 pkt 2, ust. 2	zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 280, za poprzedni rok obrotowy, a w przypadku gdy zakład nie wykonywał działalności lub uzyskał składkę przypisaną brutto poniżej 20 mln złotych - do wysokości 100 000 złotych	-	-	sąd administracyjny
	362 ust. 5	zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji	Komisja Nadzoru Finansowego	do wysokości 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w	-	-	sąd administracyjny

					<p>sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 280, za poprzedni rok obrotowy, a w przypadku gdy zakład nie wykonywał działalności lub uzyskał składkę przypisaną brutto poniżej 20 mln złotych - do wysokości 100 000 złotych</p>			
		363 ust. 4	zakładowi ubezpieczeń i reasekuracji planowanego outsourcingu	Komisja Nadzoru Finansowego	<p>do wysokości odpowiadającej ich trzykrotnemu przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu z ostatnich 12 miesięcy, a jeżeli nie można ustalić przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatnich 12 miesięcy - do wysokości 100 000 złotych (na członka), do wysokości 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w sprawozdaniu</p>	-	-	sąd administracyjny

					finansowym, o którym mowa w art. 280, za poprzedni rok obrotowy, a w przypadku gdy zakład nie wykonywał działalności lub uzyskał składkę przypisaną brutto poniżej 20 mln złotych - do wysokości 100 000 złotych			
107.	Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 1997 Nr 139, poz. 934 ze zm.)	156	fundusz	organ nadzoru	do 3 000 000 zł	-	rodzaj i waga stwierdzonych nieprawidłowości	sąd administracyjny
108.	Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 1995 Nr 4, poz. 18)	38i ust. 3 i 4	podmiot, członek zarządu banku lub dyrektora oddziału banku zagranicznego, lub dyrektora oddziału instytucji kredytowej	Komisja Nadzoru Finansowego	do 0,4% podstawy naliczania rezerwy obowiązkowej podmiotu objętego systemem gwarantowania za miesiąc, w którym stwierdzono niewykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 2, a w przypadku podmiotu objętego systemem gwarantowania, który nie podlega	-	-	sąd administracyjny

					obowiązkowi utrzymania rezerwy obowiązkowej - w wysokości do równowartości w złotych kwoty 1 mln euro, według kursu średniego ogłaszanego przez NBP z dnia wydania decyzji o nałożeniu kary			
109.	Ustawa o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 Nr 54, poz. 535)	111 ust. 6j	producenta krajowego, podmiot dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu kas rejestrujących albo inny podmiot wprowadzający do obrotu	naczelnik urzędu skarbowego	5000 zł	-	-	sąd administracyjny
110.	Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2001 Nr 126, poz. 1381 ze zm.)	127	OF, OP, JO – „kto”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 500 000 zł	-	okoliczności oraz zakres naruszenia przepisów ustawy	sąd administracyjny
		127b ust. 1 pkt 1	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 5% wartości rocznego obrotu netto nie mniejszej jednak niż dwukrotna wartość wywiezionych lub zbytych produktów bez uprzedniego zgłoszenia lub przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu, określonego w art. 78a ust. 3 lub wbrew	-	-	sąd administracyjny

				sprzeciwowi			
127b ust. 1 pkt 2	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	10 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
127b ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	od 50 000 zł do 100 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
127c ust. 1	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	okoliczności, zakres oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy	sąd administracyjny	
127c ust. 3	OF, OP, JO – „podmiot”	Główny Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	okoliczności, zakres oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy	sąd administracyjny	
129b	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
129c	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 5 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
129d ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	do 50 000 zł	-	-	sąd administracyjny	
132d ust. 1 pkt 1-4	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	od 100 000 zł do 500 000 zł.		zakres naruszenia prawa oraz dokumenty zawierające dane dotyczące szacunkowej liczby pacjentów objętych działaniem produktu leczniczego		

		132d ust. 2	OF, OP, JO – „kto”	Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	do 100 000 zł		zakres naruszenia prawa oraz dokumenty zawierające dane dotyczące szacunkowej liczby pacjentów objętych działaniem produktu leczniczego	
111.	Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2011 Nr 122, poz. 696 ze zm.)	50 ust. 1 pkt 1-3	OF, OP, JO – „kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	w wysokości wartości sprzedanych z naruszeniem przepisów ustawy leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych powiększonej o wartość do 5% obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym		cenę zbytu netto w przypadku wnioskodawcy, cenę hurtową netto w przypadku podmiotu uprawnionego do obrotu hurtowego, cenę detaliczną netto w przypadku podmiotu uprawnionego do obrotu detalicznego	
		50 ust. 1 pkt 4	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor farmaceutyczny	do 5% wartości netto obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o	-	-	sąd administracyjny

					objęciu refundacją osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym ³⁶⁰			
		51	OF, OP, JO – „wnioskodawca”	minister właściwy do spraw zdrowia	dwukrotność wartości poniesionych przez Fundusz kosztów refundacji związanych z niedotrzymaniem postanowień decyzji	-	-	sąd administracyjny
		52	OF, OP, JO – „kto”	minister właściwy do spraw zdrowia	równowartość 3% wartości netto obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym	-	-	sąd administracyjny
		52a ust. 1 pkt 1	OF – „osoba uprawniona”	dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ	równowartość kwoty refundacji za okres objęty kontrolą	-	-	sąd administracyjny
		52a ust. 1 pkt 2	OF – „osoba uprawniona”	dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ	do równowartości kwoty refundacji za okres objęty kontrolą	-	-	sąd administracyjny
112.	Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 Nr	35 ust. 6	właściwy organ	organ wyższego stopnia	500 zł za każdy dzień zwłoki	-	-	sąd administracyjny

³⁶⁰ W przypadku, gdy podmiot ukarany nie wykazuje obrotu produktami, w stosunku do których wydana została decyzja administracyjna o objęciu refundacją, karę pieniężną, o której mowa w ust. 1 pkt 4, wymierza się w wysokości stukrotnej wartości udzielonej korzyści majątkowej lub osobistej, o której mowa w art. 49 ust. 3.

	89, poz. 414 ze zm.)	49 ust. 1 pkt 1-3 (opłata legalizacyjna)	OF, OP,JO „inwestor”	-	organ wyższego stopnia	iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w), gdy stawka opłaty (s) wynosi 25000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
		49b (opłata legalizacyjna)	OF, OP,JO „inwestor”	-	właściwy organ	2500 zł (w zakresie art. 29 ust. 1 pkt 9-11, 14, 15, 17 oraz w art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 ; 5000 zł (w zakresie art. 29 ust. 1 pkt 1, 2, 2a, 3, 3a, 6, 12, 13, 16, 19, 20b oraz 28)	-	-	sąd administracyjny
		57 ust. 7	OF, OP,JO „inwestor”	-	właściwy organ	iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w), gdy stawka opłaty (s) wynosi 5000,00 zł	-	-	sąd administracyjny
		59f ust. 1	OF, OP,JO „inwestor”	-	właściwy organ	iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w), gdy stawka opłaty (s) wynosi 500,00 zł	-	-	sąd administracyjny
113.	Ustawa o środkach ochrony	75 ust. 1 pkt 1	OF, OP, JO „podmiot”	-	wojewódzki inspektor	od 5000 zł do 500 000 zł		przeciętny koszt emisji, publikacji	

	roślin (Dz.U. z 2013 r. poz. 455 ze zm.)			właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę podmiotu			lub dystrybucji takiej reklamy	
		75 ust. 1 pkt 2	OF, OP, JO – „podmiot”	wojewódzki inspektor właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę podmiotu	200% kwoty wartości sprzedanych środków ochrony roślin według ceny ich sprzedaży, zgodnie z wystawionym dokumentem sprzedaży ³⁶¹			
114.	Ustawa o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2007 Nr 147, poz. 1033 ze zm.)	37 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor jakości handlowej	100% kwoty należnej za sprzedane nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” lub środki wspomagające uprawę roślin, a w przypadku innej formy zbycia nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” lub środków wspomagających uprawę roślin - 100% wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub którą	-	-	sąd administracyjny

³⁶¹ W przypadku gdy nie jest możliwe uzyskanie dokumentów sprzedaży środków ochrony roślin, przy określaniu wysokości opłaty sankcyjnej, o której mowa w ust. 1 pkt 2, przyjmuje się, że wartość 1 kilograma lub 1 litra sprzedanego środka ochrony roślin wynosi 1000 zł.

					mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu nawozy, nawozy oznaczone znakiem „NAWÓZ WE” lub środki wspomagające uprawę roślin			
115.	Ustawa o ochronie roślin (Dz.U. 2004 Nr 11, poz. 94 ze zm.)	108 ust. 1 pkt 3	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	2270,00 zł	-	-	sąd administracyjny
116.	Ustawa o nasiennictwie (Dz.U. z 2012 r. poz. 1512)	123 ust. 1	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	200% kwoty należnej za sprzedany lub dostarczony materiał siewny	-	-	sąd administracyjny
		123 ust. 2	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	2270 zł	-	-	sąd administracyjny
		123 ust. 3	OF, OP, JO – „kto”	wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa	200% wartości tego materiału siewnego	-	-	sąd administracyjny
117.	Ustawa nadmiernych zapasach produktów rolnych produktów cukrowych (Dz.U. z 2004 Nr 97, poz. 964 ze zm.)	6 ust. 1	OF, OP, JO – „podmiot”	Dyrektor oddziału terenowego Agencji	iloczyn ilości tych zapasów i stawki jednostkowej za dany produkt	-	-	sąd administracyjny
		9 ust. 4	OF, OP, JO – „przedsiębiorca”	Dyrektor oddziału terenowego Agencji	wysokość jednostkowych stawek opłat za poszczególne produkty cukrowe w złotych polskich na jednostkę wagową produktu określona	-	-	sąd administracyjny

					rozporządzeniem			
		11 ust. 3 pkt 1	OF, OP, JO – „podmiot”	naczelnik urzędu skarbowego	50% należnej opłaty za posiadanie nadmiernych zapasów produktów rolnych lub opłaty za niewyeliminowanie zapasów produktów cukrowych z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej	-	-	sąd administracyjny
		11 ust. 3 pkt 2	OF, OP, JO – „podmiot”	naczelnik urzędu skarbowego	3 000 zł - w przypadku gdy podmiot nie podlegał obowiązkowi uiszczenia opłaty za posiadanie nadmiernych zapasów produktów rolnych lub opłaty za niewyeliminowanie zapasów produktów cukrowych z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej	-	-	sąd administracyjny
118.	Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1995 Nr 16, poz. 78 ze zm.)	28 ust. 1	OF, OP, JO „sprawca”	starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w parkach narodowych dyrektor parku	opłatę w wysokości dwukrotnej należności	-	-	sąd administracyjny
		28 ust. 2	OF, OP, JO	starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów	opłata podwyższona należności o 10%	-	-	sąd administracyjny

				Państwowych, a w parkach narodowych dyrektor parku				
		28 ust.3	OF, OP, JO	starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w parkach narodowych dyrektor parku	opłata roczna podwyższona o 200%	-	-	sąd administracyjny
		28 ust. 4		starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w parkach narodowych dyrektor parku	równowartość opłaty rocznej w takiej części, w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów	-	-	sąd administracyjny
119.	Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016, poz. 672 ze zm.)	292	OF, OP, JO – „podmiot”		opłata podwyższona o 500 %	-	-	sąd administracyjny
		293 ust. 1	OF, OP, JO – „podmiot”		0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania	-	-	sąd administracyjny
		293 ust. 2 i 3	OF, OP, JO – „podmiot”		0,7 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania	-	-	sąd administracyjny

	293 ust. 4	OF, OP, JO – „podmiot”		1,0 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania	-	-	sąd administracyjny
	293 ust. 5	OF, OP, JO – „podmiot”		00-krotnej jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku	-	-	sąd administracyjny
	298 ust. 1	OF, OP, JO –	wojewódzki	kara bieżąca ³⁶²³⁶³³⁶⁴		przekroczenie lub	

³⁶² Naliczana, z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 304, do czasu stwierdzenia, na zasadach określonych w art. 299 ust. 1, zmiany wielkości przekroczenia lub naruszenia. 2. Wymiar kary bieżącej może ulec zmianie na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, zawierający: 1) wyniki pomiarów lub sprawozdanie z własnych ustaleń; 2) termin przeprowadzenia pomiarów lub dokonania własnych ustaleń; 3) informacje o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia. 3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien być przedłożony wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie 30 dni od dokonania własnych pomiarów lub ustaleń. 4. Jeżeli przekroczenie zostało stwierdzone na zasadach określonych w art. 299 ust. 1 pkt 1, pomiary, o których mowa w ust. 2 pkt 1, powinny być przeprowadzone w miejscach i w sposób zgodny z pomiarami dokonanyymi przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który stwierdził przekroczenie. 5. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska ustali, w drodze decyzji, wymiar nowej kary bieżącej, określając termin naliczania kary od pełnej godziny albo doby od terminu, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, jeżeli w terminie 30 dni nie zakwestionuje zasadności złożonego wniosku.

³⁶³ Kara wymierzana jest za okres do ustania przekroczenia lub naruszenia - po stwierdzeniu z urzędu lub na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska, że przekroczenie lub naruszenie ustało, albo za okres do dnia 31 grudnia każdego roku - jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte.

³⁶⁴ 1. Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy lub pomiary nasuwają zastrzeżenia: 1) przekroczenie warunków korzystania ze środowiska określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, lub decyzjach, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 4, lub decyzjach o dopuszczalnym poziomie hałasu stwierdza się, stosując odpowiednio art. 299-304; Orzeczenia: 32) przyjmuje się, że warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi określone w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 3, dla każdego z pomiarów, o których mowa w zdaniu wstępnym, zostały przekroczone: a) o 80% - w przypadku składu ścieków, b) o 10% - w przypadku procentowej redukcji stężeń substancji w oczyszczanych ściekach, c) w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki kary - w przypadku stanu ścieków, d) o 10% - w przypadku ilości odprowadzanych ścieków. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli nie są spełnione warunki prowadzenia pomiarów, o których mowa w art. 147a, w tym pobierania próbek.

		pkt 1 -5	„podmiot”	inspektor ochrony środowiska	<p>w wysokości 10-krotnej wielkości jednostkowej stawki opłat:</p> <p>1) za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;</p> <p>2) za pobór wód.</p> <p>2. Za składowanie odpadów z naruszeniem warunków dotyczących rodzaju i sposobów składowania odpadów, określonych w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, lub magazynowanie odpadów z naruszeniem decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów wymierza się karę w wysokości 0,1 jednostkowej stawki opłaty za</p>	<p>naruszenie w skali doby, przy czym</p> <p>aa przekroczenie ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza wymiar kary biegnącej określa się, uwzględniając przekroczenie w skali godziny</p>	
--	--	----------	-----------	------------------------------	--	--	--

					umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania ³⁶⁵ Karę za przekroczenie, o którym mowa w art. 298 ust. 1 pkt 1, wymierza się za każdą substancję wprowadzaną do powietrza z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu. Jeżeli stwierdzono przekroczenie określonych w pozwoleniu ilości bądź rodzajów gazów lub pyłów jednocześnie dla źródła ich powstawania, miejsca wprowadzania lub całej instalacji, karę wymierza się na podstawie pomiarów na stanowiskach pomiarowych, na		
--	--	--	--	--	---	--	--

³⁶⁵ Górne jednostkowe stawki kar wynoszą, z zastrzeżeniem art. 312: 984 zł- za 1 kg substancji, w wypadku przekroczenia: dopuszczalnej ilości i składu ścieków, z wyjątkiem zawiesiny łatwo opadającej, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach, dopuszczalnej masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu; 10 zł - za 1 l zawiesiny łatwo opadającej; 10 zł - za 1 m³ ścieków, w przypadku przekroczenia dopuszczalnej temperatury, odczynu pH, poziomu sztucznych substancji promieniotwórczych lub dopuszczalnego stopnia rozcieńczenia ścieków eliminującego toksyczne oddziaływanie ścieków na ryby.

					<p>których przekroczenie jest najwyższe. W przypadkach, o których mowa w art. 299 ust. 1 pkt 1, przekroczenia:1) dopuszczalnego składu ścieków oraz dopuszczalnego poziomu sztucznych substancji promieniotwórczych w ściekach - ustala się na podstawie wyników analizy próbki ścieków powstałej po zmieszaniu trzech próbek o jednakowej objętości, pobranych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut;2) dozwolonej temperatury oraz dozwolonych wartości odczynu pH ścieków - ustala się, przyjmując wartość średnią z wielkości przekroczeń stwierdzonych w wyniku trzech pomiarów, wykonanych w odstępach czasu nie krótszych niż 30 minut;3) dopuszczalnej ilości</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					<p>ścieków - ustala się na podstawie wskazań odpowiednich przyrządów pomiarowych w okresie doby bezpośrednio poprzedzającej kontrolę, a jeżeli pomiar ilości odprowadzanych ścieków nie jest prowadzony - na podstawie ilości wody pobranej lub dostarczonej w okresie doby bezpośrednio poprzedzającej kontrolę albo innych danych.2. Podstawę stwierdzenia przekroczenia podlegającego karze może stanowić jeden pomiar, jeżeli wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi trwa krócej niż jedną godzinę.3. Zasad ustalania wielkości przekroczenia, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się w przypadku prowadzenia ciągłego pomiaru</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					<p>ilości, stanu lub składu ścieków.4. Przekroczenie ilości i składu ścieków, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu wyraża się ilością substancji wprowadzanych do wód lub do ziemi.5. Przekroczenie stanu ścieków wyraża się ilością ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi.6. Jeżeli przekroczenie dotyczy średniego dobowego i średniego miesięcznego stężenia substancji w ściekach albo średniej dobowej i średniej miesięcznej masy substancji przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

					<p>surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu, karę wymierza się za te przekroczenia w zakresie stężeń i mas substancji, za które jednostkowe stawki kar są wyższe. . Kary, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 5, wymierza się odrębnie dla pory dnia i pory nocy.2. Przy ustalaniu wymiaru kary biegnącej za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu określonego wskaźnikiem LAeq D lub LAeq N przyjmuje się przekroczenie w punkcie pomiarowym, w którym ma ono wartość najwyższą dla pory dnia lub pory nocy.3. Przez porę dnia i porę nocy rozumie się odpowiednie przedziały czasu, o których mowa w art. 112a pkt 2.</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

		315a	kontrolowany organ	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	od 10 000 zł do 500 000 zł	-	ilość i waga stwierdzonych uchybień oraz naruszonych przez organ obowiązków	sąd administracyjny
		315d	OF, OP, JO – „prowadzący instalację”	wojewódzki inspektor ochrony środowiska	jednostkowa stawka kary - 15 zł za każdy kilogram substancji.	-	każda wprowadzona do powietrza ilość substancji przekraczającą maksymalne emisje substancji, określone dla źródła spalania paliw w przepisach	sąd administracyjny